

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**  
**MESTRADO EM CIÊNCIAS MILITARES – SEGURANÇA E DEFESA**

**2016/2017**



**TII**

**DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO EUROPEIA**  
**NO DOMÍNIO DA DEFESA:**  
**O CASO DE PORTUGAL E ESPANHA**

**O TEXTO CORRESPONDE AO TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS, DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA OU DO EXÉRCITO E A GUARDIA CIVIL DE ESPANHA**

**Comandante (DEM) EXE ESP Bernardo González-Lázaro Sueiras**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO EUROPEIA NO  
DOMÍNIO DA DEFESA:  
O CASO DE PORTUGAL E ESPANHA.**

**COMANDANTE EXE ESP Bernardo González-Lázaro Sueiras**

Trabalho de Investigação Individual do MCMSD

Pedrouços 2017



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO EUROPEIA NO  
DOMÍNIO DA DEFESA:  
O CASO DE PORTUGAL E ESPANHA.**

**COMANDANTE, EXE ESP Bernardo González-Lázaro Sueiras**

Trabalho de Investigação Individual do MCMSD

Orientador: PROFESSOR DA UNIVERSIDADE LUSÍADA DE  
LISBOA. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais  
Coronel Luís Eduardo Marquês Saraiva

Pedrouços 2017



### **Declaração de compromisso Anti Plágio**

Eu, Bernardo González-Lázaro Sueiras, declaro por minha honra que o documento intitulado “Desafios para a Cooperação Europeia no domínio da Defesa: o caso de Portugal e Espanha” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do MCMSD 2016/17 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 27 de maio de 2017

Cte. (DEM) Bernardo González-Lázaro Sueiras

Assinatura



## **Agradecimentos**

O meu primeiro agradecimento vai dirigido aos oficiais das Forças Armadas portuguesas com quem tenho a grande honra de trabalhar no dia-a-dia, pela sua permanente ajuda, compreensão, apoio e camaradagem. Uma grande parte do sucesso da cooperação bilateral peninsular na defesa é devida a eles e seus homólogos espanhóis. O nível de confiança e entendimento, entre as equipas de militares de ambos lados da Linha, constituem a expressão mais evidente do positivo da cooperação, e dos resultados que é possível atingir juntos.

Em segundo lugar, quero agradecer ao Instituto Universitário Militar a extraordinária oportunidade que me ofereceu para realizar este trabalho, disponibilizando acesso aos seus recursos e espólio documental, e fornecendo um quadro científico imprescindível. O constante trabalho do Instituto, na promoção das Ciências Militares e os Estudos Estratégicos, e a qualidade do seu quadro docente, justificam a sua condição de centro internacional de referência na matéria.

Um agradecimento indispensável para meu orientador, o Coronel Luís Eduardo Marquês Saraiva, quem dirigiu o projeto e forneceu um apoio essencial, permitindo e estimulando a ultrapassar as rigorosas exigências de forma, para focar o trabalho no objetivo da investigação.

Por último, o maior agradecimento a minha esposa Belén e aos meus filhos Carlos e Júlia, quem sofreram a minha ausência e dedicação ao trabalho, e em definitiva ao Exército, mais uma vez...



## Índice Geral

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Desafios da integração europeia em defesa: uma oportunidade para a cooperação peninsular. Metodologia de investigação.....</b>	<b>8</b>
1.1. Considerações sobre o caso de Portugal e Espanha: estudos prévios.....	9
1.2. A necessidade de redefinir o conceito de soberania. ....	11
1.3. O nível regional: a defesa europeia, uma matéria pendente. ....	12
1.4. O nível Sub-regional: a via alternativa para avançar.....	17
1.5. Metodologia de investigação e modelo de análise. ....	19
<b>2. O nível regional: cooperação multilateral na UE e a OTAN.....</b>	<b>21</b>
2.1. O modelo da UE .....	21
2.1.1. Plano Concetual-Legal: A PCSD e a iniciativa Gante. ....	21
2.1.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites do P&S. ....	22
2.1.3. Plano Estrutural: A Agência Europeia de Defesa.....	24
2.1.4. Plano Funcional: principais atividades do P&S. ....	24
2.2. O modelo da OTAN .....	25
2.2.1. Plano Concetual-Legal: A <i>Smart Defense</i> . ....	25
2.2.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites da SD. ....	25
2.2.3. Plano Estrutural: Coordenação e novas estruturas. ....	26
2.2.4. Plano Funcional: Atividades de SD.....	27
2.3. Consequências para o caso de estudo.....	27
<b>3. O nível Sub-Regional: cooperação em defesa bilateral e minilateral na UE. ....</b>	<b>29</b>
3.1. O modelo de cooperação bilateral germano-holandês.....	30
3.1.1. Plano Concetual-Legal: O Projeto Griffin.....	30
3.1.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites.....	31
3.1.3. Plano Estrutural. ....	31
3.1.4. Plano Funcional: Atividades.....	32
3.2. O modelo de cooperação minilateral NORDEFCO. ....	33
3.2.1. Plano Concetual-Legal: O MoU da Cooperação em Defesa Nórdica. ....	33
3.2.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites.....	33
3.2.3. Plano Estrutural. ....	34
3.2.4. Plano Funcional: Atividades.....	35



3.3. Consequências para o caso de estudo. ....	35
<b>4. Estado atual da cooperação em matéria de defesa entre Portugal e Espanha. ....</b>	<b>36</b>
4.1. Plano Concetual-legal: O Tratado e as Relações bilaterais. ....	38
4.2. Plano Instrumental: objetivos e limites indispensáveis ....	40
4.3. Plano Estrutural: O CLESD. ....	43
4.4. Plano Funcional: Atividades. ....	44
<b>5. Modelo de cooperação entre Portugal e Espanha em matéria de defesa. ....</b>	<b>47</b>
5.1. Plano Concetual-legal: Modelo bilateral assimétrico. ....	50
5.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites. ....	52
5.3. Plano Estrutural: CLESD. ....	52
5.4. Plano Funcional: Atividades. ....	53
5.5. Validação do modelo. ....	55
5.6. Consequências para o caso de estudo. ....	55
<b>Conclusões .....</b>	<b>57</b>
<b>Bibliografia. ....</b>	<b>64</b>
<b>Apêndice A — Conceitos. ....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice B — Principais Acordos bilaterais em matéria de defesa desde 1977. ....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice C — CLESD e ESTADOS-MAIORES PENINSULARES (EEMMPP) ....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice D — Entrevista Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional. ....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice E — Entrevista Subdiretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional .....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice F — Nível regional. Projetos de <i>Pooling &amp; Sharing</i> da UE. ....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice G — Nível regional. Projetos de <i>Smart Defense</i> da OTAN. ....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice H — Nível sub-regional. Iniciativas de Cooperação minilateral. ....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice I — Participação de Portugal e Espanha em missões externas. ....</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice J — Entrevista à <i>Directora General de Política de Defesa (DIGENPOL)</i> ...</b>	<b>1</b>
<b>Apêndice K — Entrevista ao <i>Subdirector General de Relaciones Internacionales de la Direccion General de Armamento y Material (DGAM)</i> .....</b>	<b>1</b>



## Índice de tabelas:

Tabela 1. – Evolução dos orçamentos de defesa (% PIB e M€).....	12
Tabela 2. – Principais iniciativas de cooperação sub-regional na Europa.....	16
Tabela 3. – Modelo de Análise: Domínio conceptual .....	19
Tabela 4. –Duplicações de sistemas. ....	21
Tabela 5. –Modos de cooperação flexível disponíveis na UE.....	22
Tabela 6. – Documentos chave da UE em P&S .....	22
Tabela 7. – Distribuição por categorias dos projetos P&S da AED. ....	25
Tabela 8. –Cooperação no nível Regional.....	28
Tabela 9. – Atividades da Cooperação germano-holandesa em defesa.....	32
Tabela 10. – Atividades da Cooperação em defesa NORDEFECO. ....	34
Tabela 11. – Evolução dos Acordos bilaterais (1998-2015). ....	39
Tabela 12. – Documentos chave de Segurança, Defesa e Ação Externa.....	40
Tabela 13. – Comparação de interesses e consideração de ameaças. ....	41
Tabela 14. – Comparação de pontos fortes e fracos. ....	42
Tabela 15. – Comparação de contextos internacionais.....	42
Tabela 16. – Estrutura e níveis do CLESD.....	43
Tabela 17. – Cooperação bilateral no nível regional. ....	44
Tabela 18. – Cooperação bilateral no nível sub-regional (bilateral). ....	45
Tabela 19. – Comparação de capacidades PRT/ESP.....	47
Tabela 20. – Iniciativa de cooperação sub-regional PRT/ESP.....	49
Tabela 21. – Acordos bilaterais em matéria de defesa desde 1977 .....	B-1
Tabela 22. – Participação em projetos da Smart Defense. ....	E-5
Tabela 23. – Participação em projetos de P&S da UE .....	F-1
Tabela 24. – Principais projetos da Smart Defense. ....	G-1
Tabela 25. – Quadros de cooperação minilateral. ....	H-1
Tabela 26. – Comparativa participação atual em missões. ....	I-1





## Resumo

Os Estados Membros da UE devem assumir a responsabilidade pela sua defesa e segurança, num novo quadro com menos presença dos EUA e novas ameaças. A perda de capacidades militares desde o início da crise é evidente, tornando-se necessária uma partilha que permita manter a eficiência e a economia de meios.

Para materializar esta indispensável cooperação em defesa, é possível utilizar uma perspetiva regional, utilizando os mecanismos de cooperação incluídos no Tratado de Lisboa; a “Mutualização e Partilha” de capacidades (*Pooling & Sharing*) patrocinada pela Agência Europeia de Defesa; ou os propostos pela OTAN, da Defesa Inteligente (*Smart Defense*) e Nação-quadro (*Framework Nation*). Outra opção consiste em utilizar uma perspetiva sub-regional, desenvolvendo aglomerados (*clusters*) bilaterais ou minilaterais, de geometria variável e com diverso grau de sucesso.

Nesta conjuntura, Portugal e Espanha têm definido no Tratado de Baiona (2015) o mais ambicioso quadro legal da sua história para uma necessária cooperação bilateral em defesa. Uma iniciativa que pode e deve servir de primeiro passo na integração da defesa comum europeia.

O presente trabalho desenha uma estratégia de cooperação bilateral, materializada num modelo de cooperação construído sobre o Tratado de Baiona, que resulta de analisar os fins, os meios e os modos de cooperação na Europa nos níveis regional (OTAN e UE) e sub-regional (bilaterais e minilaterais).

## Palavras-chave

Cooperação bilateral; Defesa; aglomerados; *clusters*; *Pooling & Sharing*; *Framework Nation*; *Smart Defense*; Portugal e Espanha; OTAN; UE.



### **Abstract**

*The Member States of the UE need to assume the responsibility of their defense and security, in the framework of a reduced presence of the USA and increased threats. The loss of military capabilities since the beginning of the crises appears to be evident, making necessary the establishment of a sharing procedure that ensures efficiency and economy of means.*

*In order to achieve the essential defense cooperation, there is the possibility to apply a regional approach, by using the cooperation mechanisms defined at the Lisbon Treaty; the Pooling & Sharing concept promoted by the European Defense Agency; or the NATO's Smart Defense and Framework Nation concepts. Another available option consists on the use of sub-regional initiatives, developing bilateral or minilateral clusters on the basis of variable geometry, with different level of success.*

*Within this situation, Portugal and Spain have defined in the Treaty of Baiona (2015) the most ambitious legal framework ever in their common history, for an enhanced bilateral defense cooperation. This initiative may and must serve as first step in the integration of a European common defense.*

*The present work designs a strategy for bilateral cooperation, materialized in a cooperation model build upon the Treaty of Baiona, as a result of the analysis of the ends, ways and means of the European cooperation at both regional (NATO & EU) and sub-regional (bilateral & minilateral) levels.*

### **Keywords**

*Bilateral cooperation; Defense; Pooling & Sharing; Framework Nation; Smart Defense; Portugal and Spain; NATO; EU.*



### **Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

ACT	<i>Allied Command Transformation</i>
ADM	Armas de destruição massiva
AED	Agência Europeia de Defesa
CAMC	Capacidades de Ação Militar Crítica
CDP	Plano de Desenvolvimento de Capacidades
CEDN	Conceito Estratégico da Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CEP	Cooperação Estruturada Permanente
CLESD	Conselho Luso-Espanhol de Segurança e Defesa
CR	Cooperação Reforçada
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTM	Cooperação Técnica Militar
DGPDN	Diretor Geral de Política de Defesa Nacional
DIGENPOL	<i>Director General de Política de Defensa</i>
EDTIB	Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia
EDAP	<i>European Defence Action Plan</i>
EEI	Espaços estratégicos de interesse.
EEMMPP	Estados-maiores Peninsulares
EM	Estados Membros
ESN	Estratégia de Segurança Nacional
EUA	Estados Unidos da América
EUISS	<i>European Union Institute for Security Studies</i>
FN	<i>Framework Nation (Nação-quadro)</i>
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IUM	Instituto Universitário Militar
I&D	Investigação e Desenvolvimento
NORDEFCO	<i>Nordic Defense Cooperation</i>
NDPP	Processo de Planeamento da Defesa da OTAN
NRDC	<i>NATO Rapid Deployable Corps</i>
OIF	<i>Operação Iraqi Freedom</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte



P&S	<i>Pooling &amp; Sharing</i>
RAP	<i>Readiness Action Plan</i>
RU	Reino Unido
SD	<i>Smart Defence</i>
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança
TUE	Tratado da União Europeia
UAV	Veículos aéreos não tripulados
UE	União Europeia
VJTF	<i>Very High Readiness Joint Task Force</i>



*"Os homens apenas aceitam a mudança resignados pela necessidade e apenas veem a necessidade durante as crises"*

**(Jean Monnet, 1943).**

*"A Europa não se fará de uma só vez, nem de acordo com um plano único. Far-se-á através de realizações concretas que criarão, antes de mais, uma solidariedade de facto"*

**(Robert Schumann, 1950)**

## **Introdução**

O desenvolvimento duma cooperação aprofundada em matéria de segurança e defesa aparece como uma necessidade imprescindível para os Estados do continente europeu no século XXI. O impacto da crise financeira; a complexidade das novas ameaças, de que são mostra os atentados terroristas em Paris, Bruxelas ou Londres; a precariedade no Leste, após o conflito entre a Rússia e a Ucrânia; a instabilidade no Mediterrâneo, depois do derrube de Kadhafi na Líbia e a guerra civil na Síria; e a reorientação dos EUA para Ásia-Pacífico, configuram um futuro em que a partilha de capacidades e dos crescentes custos resultam incontornáveis (Benedicto Solsona, 2017). No entanto, os projetos e iniciativas de cooperação lançados neste âmbito pela UE e a OTAN não conseguem descolar (Biehl, Giegerich, Jonas and Šešelgytė, 2013, p.7).

Apesar de o Tratado de Lisboa (União Europeia, 2007) incluir ferramentas para o desenvolvimento da cooperação em defesa, estas não foram ainda utilizadas<sup>1</sup>. Aliás, a Agência Europeia da Defesa (AED), que tem de dirigir o desenvolvimento tecnológico comum e a edificação de novas capacidades, tem um desempenho limitado e padece de insuficiência orçamental (Carlos Izquierdo, 2016, p. 11).

As causas da dificuldade na integração em defesa encontram-se, entre outras, em questões de soberania, na visão divergente que tem cada Estado das ameaças e os interesses de segurança nacional, nas resistências perante a perda de autonomia em que se traduz a partilha de capacidades, ou na proteção das indústrias nacionais de armamentos (Duna and Dăncuță, 2014, p.55). Porém, cada vez é mais aceite que a soberania *de jure*, sem capacidade de atuação, é um conceito vazio. Ser soberano significa fornecer segurança e não apenas ser autónomo (Drent, Homan and Zandee, 2013).

---

<sup>1</sup> Cooperação Estruturada Permanente [art. 42.6, y 46 do Tratado da UE (TUE)]; Cooperação reforçada [art. 20 do TUE e 326-334 do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE)]; cláusula de Defesa Coletiva [art. 42.7 do TUE]; cláusula de solidariedade [art. 222 TFUE]; realização de missões PCSD por encargo da UE [art 42.5 e 44 TUE].



A decisão do Reino Unido de abandonar a UE, comunicada a 29 de março de 2017, assim como o novo executivo norte-americano presidido por Donald Trump após as eleições de novembro de 2016, constituem dois fatores de mudança com uma importância chave no desenvolvimento da defesa europeia. O Brexit representa a saída da principal potência militar da UE, e simultaneamente o desaparecimento da mais firme oposição ao avanço duma defesa europeia autónoma da OTAN (González, 2016, p.2). Aliás, o presidente Trump declarou durante a sua campanha que a solidariedade na OTAN estava condicionada aos contributos dos aliados (Massart, 2017; Sanger and Haberman, 2016), exigindo que se atinja o nível de despesa acordado e a redução da dependência europeia dos EUA.

A resposta da UE a esta situação enquadra-se pela nova “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança” (Unión Europea, 2016), e por uma nova agenda para a defesa europeia, definida ao longo do segundo semestre de 2016. O primeiro passo consistiu em relançar a parceria estratégica UE-OTAN mediante uma “Declaração Conjunta” (Comissão Europeia, 2016c) emitida na Cimeira da OTAN de julho em Varsóvia. Em sequência, a Cimeira da UE de setembro em Bratislava permitiu definir um “Quadro de Referência” para o reforço da União dos 27 após o Brexit. Por último, a reunião do Conselho da UE em novembro, deu lugar à aprovação dum “Plano de Implementação da Estratégia Global” (Conselho da UE, 2016) e um “Plano de Ação Europeu da Defesa” (Comissão Europeia, 2016a), para o desenvolvimento de capacidades e da indústria da defesa.

O Livro Branco sobre o Futuro da Europa (Comissão Europeia, 2017), apresentado por Jean-Claude Juncker em março de 2017, resulta bastante esclarecedor das dificuldades que defronta hoje a União. As hipóteses para o futuro são referidas em cinco cenários, que incluem desde a redução para um simples mercado único, até um ambicioso “fazer muito mais todos juntos”. Uma das opções possíveis para desbloquear a situação é a das «coligações de países interessados», colaborando em domínios de intervenção específicos, como a defesa e a segurança.

A questão chave é como materializar uma cooperação em defesa, que é percebida como indispensável, mas que deve ultrapassar as travagens suprarreferidas. Uma opção, utilizando uma perspetiva regional, consiste na utilização dos mecanismos de cooperação



incluídos no Tratado de Lisboa; os projetos de *Pooling & Sharing* (P&S) patrocinados pela AED; ou os propostos pela OTAN, da *Smart Defense* (SD) e Nação-quadro<sup>2</sup>.

Outra opção, utilizando uma perspetiva sub-regional, consiste em desenvolver aglomerados bilaterais ou minilaterais<sup>3</sup> (Pertusot, 2015, p.40), de que há vários exemplos disponíveis no espaço europeu com finalidades e objetivos diversos, embora não necessariamente orientados para o fortalecimento da defesa da UE.

Portugal e Espanha constituem um caso de estudo pertinente, dentro da cooperação europeia em defesa. Os dois países fazem parte da UE e da OTAN, partilham uma vizinhança geográfica, cultural e histórica, e ultrapassados passados desencontros, constituem atualmente um exemplo de amizade, colaboração e entendimento. A crise económica tem tido um especial impacto nos dois países, que têm interesses e ameaças comuns.

A cooperação peninsular em defesa é um facto, com um desenvolvimento recente acrescentado, regulamentado mediante um Tratado Internacional<sup>4</sup> (Tratado de Baiona). Este novo quadro legal ao mais alto nível, em conjunção com os fatores de mudança identificados na UE, justifica uma atualização dos trabalhos disponíveis. Alguns exemplos destacados da colaboração em curso são a Carta de Posicionamento sobre Segurança e Defesa (Portugal e Espanha, 2015b), apresentado conjuntamente em junho de 2015 ante o Conselho Europeu; a coordenação de esforços em operações como a *Inherent Resolve* (Iraque) ou EUTM Mali; ou na geração de forças como a VJTF 2016 ou o *Battlegroup* 2017/2.

Considera-se de grande interesse identificar as linhas mestras que delimitem uma cooperação construtiva entre Portugal e a Espanha, para constituir uma verdadeira “estratégia”<sup>5</sup>: dotada de objetivos próprios; orientada à satisfação dos interesses estratégicos comuns; e respeitosa com os limites exclusivos de cada parceiro; com órgãos e estruturas eficazes de gestão; e materializada em atividades de cooperação programadas e avaliáveis.

---

<sup>2</sup> Conceito *Framework Nation* (FN).

<sup>3</sup> Minilateral: novo conceito, definido no Apêndice A: Conceitos.

<sup>4</sup> “Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo a Cooperação no Domínio da Defesa”, assinado o 22 de junho de 2015 pelos respetivos Ministros de Defesa. Ratificado por Portugal (2016) e Espanha (2017).

<sup>5</sup> Uma estratégia é constituída por um conjunto de fins, métodos e meios (Lykke, 1993; Cerami et al., 2001, p.10). Deste modo, os fins são os objetivos a atingir; os modos são as maneiras como se organizar e aplicar os recursos; e os meios são as áreas e atividades da cooperação



Julga-se que há muito a ganhar: um maior peso perante as instituições multilaterais; o desenvolvimento de capacidades que ficaram muito limitadas pela crise económica; uma maior economia de meios e eficiência na gestão e emprego dos mesmos. Do ponto de vista regional, o modelo peninsular poderia constituir um exemplo para outros EM, na consolidação duma defesa única europeia.

O objeto de estudo considerado neste trabalho são as iniciativas de cooperação em defesa entre Estados. Delimitam-se espacialmente no quadro europeu e temporalmente no período compreendido desde a 22ª Cimeira Luso-Espanhola de Badajoz (Novembro, 2006), em que foi tomada a decisão de constituir o Conselho Luso-Espanhol de Segurança e Defesa (CLESD), até a 29ª Cimeira Luso-Espanhola de Vila Real (Maio, 2017), primeira após a assinatura do Tratado de Baiona. A investigação insere-se na área científica das Ciências Militares, dentro da área de conhecimento que corresponde ao estudo das crises e dos conflitos armados.

O objetivo geral (OG) consiste em determinar um modelo de cooperação bilateral no âmbito da defesa entre Portugal e Espanha, que seja mutuamente benéfico e permita contribuir para a consolidação da defesa comum europeia, de acordo com as possibilidades que fornece a nova normativa e os condicionantes da atual conjuntura económica e securitária. O estudo sustenta-se na análise dos mecanismos propostos pelo Tratado de Lisboa e pela OTAN, assim como nos modelos utilizados por outros EM da UE, em particular o Projeto germano-holandês e o da NORDEFECO<sup>6</sup>. Ambos constituem o modelo bilateral e minilateral mais desenvolvidos da Europa. As conclusões alcançadas aspiram a contribuir para um relacionamento mais amplo e eficiente nesta matéria.

Foram identificados quatro objetivos específicos com a finalidade de orientarem a investigação e contribuírem para o objetivo geral, nomeadamente:

- O1. Identificar os objetivos, limitações e resultados da cooperação em defesa no nível regional europeu, no quadro da OTAN e UE;
- O2. Identificar os objetivos, limitações e resultados da cooperação em defesa no nível sub-regional europeu, no quadro bilateral e minilateral;
- O3. Caracterizar a cooperação em defesa entre Portugal e Espanha no momento atual;
- O4. Delimitar e validar um modelo de cooperação em defesa entre Portugal e Espanha.

---

<sup>6</sup> NORDEFECO: *Nordic Defence Cooperation* (DNK, FIN, ISL, NOR, SWE)





A questão de partida (QP) procura ir ao encontro do modelo de cooperação bilateral em matéria de defesa que deveriam aplicar Portugal e Espanha, para materializar uma estratégia de cooperação que contribua para a consolidação da defesa comum europeia. A questão é abordada pelas seguintes questões derivadas:

Q1. Quais são os objetivos, limitações e resultados da cooperação em defesa no nível regional (OTAN/UE)?

Q2. Quais são os objetivos, limitações e resultados da cooperação em defesa no nível sub-regional?

Q3. Quais são as características da cooperação em defesa que estabeleceram Portugal e Espanha na atualidade?

Q4. Que modelo pode aplicar a cooperação em defesa de Portugal e Espanha, considerando a conjuntura atual, as iniciativas europeias e o novo quadro legal?

Considera-se como hipótese para a realização deste estudo, fundamentada na pesquisa documental e na observação do processo, que existem deficiências de relevo no modelo atual de cooperação em defesa aplicado entre Portugal e Espanha. Estas deficiências podem ser limitadoras do seu alcance e afetam diretamente a sua eficácia e eficiência. Julga-se que um modelo eficaz deve responder à materialização de uma estratégia com objetivos a diferentes horizontes temporais. O projeto tem de ser integral, alinhando posições políticas, integrando forças militares e coordenando a indústria de defesa. Apesar dos muitos anos de relacionamento em defesa, é só no momento atual que a situação política, económica e de segurança define uma janela de oportunidade que não existia anteriormente, em grande medida por causa de desconfianças históricas.

H1. No nível regional, os objetivos principais parecem consistir em atingir uma maior economia de meios e preservar as capacidades. No entanto, a especialização e a questão da soberania constituem os principais fatores limitadores, que fazem das capacidades relacionadas com o conhecimento e o treino as únicas com certo desenvolvimento positivo. O bloqueio e a falta de compromisso respondem à ausência duma necessidade imediata, que acaba por estar cada vez mais próxima.

H2. A cooperação no nível sub-regional foca-se em objetivos muito concretos e delimitados. A parceria produz-se principalmente entre países vizinhos, culturalmente próximos. O caso germano-holandês constitui o exemplo mais avançado de cooperação da UE, e pode ser adaptado ao caso de estudo e perfeçoado.



H3. Observa-se que a atual cooperação em defesa, embora seja extensa em número de atividades, é principalmente “de oportunidade”. Não existe um sistema de seguimento, nem uma avaliação da mesma, o que se julga imprescindível. Os âmbitos da cooperação permanecem isolados (entre os Ramos), e com execução irregular muito ligada às restrições orçamentais. O quadro jurídico definido (Tratado de Baiona) é mais uma ferramenta formal que um enquadramento eficaz, e os órgãos estruturais carecem de continuidade. A certos níveis, a questão da soberania continua a ser limitadora. No entanto, as condições para avançar já foram criadas, e só é preciso a vontade de ambas as partes.

H4. Por último, parece não existir um modelo que se ajuste exatamente ao caso considerado. Tem de ser construído um modelo específico, que tome conta das particularidades dos parceiros, os seus tempos e idiossincrasia. Este modelo deve apoiar-se sobre uma estratégia de cooperação a longo prazo, que garanta a gestão integral do projeto, evitando a dispersão das atividades. O problema da confiança e a soberania são as barreiras principais, para além das limitações económicas para começar novos projetos. O quadro legal definido pelo Tratado de Baiona deve evoluir e incluir medidas e órgãos permanentes de controlo. O modelo de FN (germano-holandês) não é aplicável no formato sugerido, mas a integração de unidades e meios sim, deve ser tida em consideração.

Emprega-se uma estratégia qualitativa, sendo a metodologia escolhida o estudo de caso, definido pelas relações em matéria de defesa entre Portugal e Espanha. Por se encontrar inserido no quadro europeu, julga-se necessário caracterizar essa realidade, identificando os modelos existentes no nível regional (OTAN, UE) e sub-regional (bilateral e minilateral). Procura-se identificar o modelo mais conveniente para desenhar uma combinação específica à medida.

Mediante uma aproximação histórico-descritiva ao caso de estudo, define-se a evolução recente das relações em defesa ibéricas até o momento atual. Uma análise dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças dos dois parceiros permite identificar os interesses comuns e os pontos de fricção, determinantes na definição duma estratégia de cooperação bilateral. Por último, procede-se à validação do modelo proposto, em função da sua adequabilidade, aceitabilidade e exequibilidade.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, iniciando-se com uma introdução e finalizado com as conclusões do estudo. O primeiro capítulo corresponde à determinação do “Estado da Arte”, e serve para descrever a situação atual da cooperação no âmbito da defesa na UE, e revisar trabalhos anteriores disponíveis sobre as relações bilaterais nesse



campo entre Portugal e Espanha. É referido o modelo de análise, descrevendo os conceitos, as dimensões e os indicadores a considerar no estudo.

Os dois seguintes capítulos estão focados na análise da cooperação em defesa na Europa. O segundo capítulo caracteriza as áreas e atividades de cooperação em matéria de defesa no nível regional europeu. É analisado o modelo proposto pela UE e o mecanismo de *Pooling & Sharing*, identificando as suas oportunidades e limitações. Em sequência, trata-se do modelo da OTAN, e os conceitos de *Smart Defense* e Nação-quadro. O terceiro capítulo está focado no nível sub-regional, definido por iniciativas bilaterais e minilaterais em que participam Estados Membros da UE. Analisa-se uma amostra dos casos mais significativos e relevantes para o modelo peninsular (Cooperação germano-holandesa e NORDEFECO), procurando definir seus resultados e características.

Os dois últimos capítulos estão dedicados ao caso de estudo, definido por Portugal e Espanha. O quarto capítulo realiza uma análise pormenorizada da evolução e do estado atual do relacionamento em defesa peninsular. Por fim, no quinto capítulo identifica-se um modelo de cooperação em defesa aplicável a Portugal e Espanha, baseado nas conclusões anteriores. O modelo, que responde a uma estratégia de cooperação, é definido concetualmente; dispõe duma estrutura orgânica própria; e compreende um conjunto de atividades e áreas de cooperação claramente definidas, que se traduzem em benefícios económicos e capacidades militares. O capítulo conclui com a validação do modelo proposto.

O trabalho finaliza com a apresentação das conclusões mais relevantes do estudo, que incluem o sumário do procedimento metodológico, a avaliação dos resultados obtidos, os contributos para o conhecimento e recomendações, finalizando com as limitações da investigação e abertura para pesquisas futuras.



## **1. Desafios da integração europeia em defesa: uma oportunidade para a cooperação peninsular. Metodologia de investigação.**

A cooperação multinacional em matéria de defesa tem tido um grande desenvolvimento no tempo recente. Numa situação de crise económica profunda, a partilha e o desenvolvimento coordenado de capacidades são a única opção que tem a UE para assumir sua responsabilidade em defesa. Hoje em dia, resulta um anacronismo a relevância atribuída por obras clássicas como “A Riqueza das Nações” (Smith, 1776) à “não dependência” dos países vizinhos em tudo o referido à produção da defesa.

Um dos principais impedimentos para uma maior integração encontra-se no âmbito da soberania e os interesses divergentes dos EM. Para desbloquear isto, a cooperação pode ser tratada num nível regional, dentro das organizações multilaterais (OTAN e UE); ou também num nível sub-regional, que facilite a possibilidade de encontrar pontos comuns entre parceiros.

Há poucas publicações que procurem identificar os critérios determinantes do sucesso e insucesso dum modelo de cooperação. Parece evidente que não existe uma fórmula única, pois a cooperação em defesa é resultado de múltiplos fatores interligados, quer de caráter estrutural (culturas estratégicas ou experiência histórica) quer de natureza conjuntural (recortes nos orçamentos ou relações pessoais entre líderes políticos).

Um dos primeiros trabalhos que analisam as lições aprendidas da cooperação em defesa foi o “*Surviving austerity*” (Valasek, 2011), quem destacou a importância dos aglomerados ou “ilhas de cooperação” como forma de manter e desenvolver as capacidades militares na Europa. Este conceito será posteriormente rebatizado como cooperação “minilateral” pelo *Institut français des relations internationales (IFRI)*<sup>7</sup>.

Em anos seguintes, os profícuos trabalhos do *Netherlands Institute of International Relations*<sup>8</sup>, de que se destaca o relatório “*Defence cooperation models. Lessons learned and usability*” (Drent, Hendriks and Zandee, 2016), conseguem identificar um conjunto de doze condições necessárias para que cooperação seja bem-sucedida, nomeadamente: (a) confiança e solidariedade; (b) soberania (percebida como “capacidade de atuar”); (c) culturas estratégicas semelhantes; (d) proximidade geográfica e cultural; (e) número dos parceiros (limitado no início); (f) países e forças de tamanhos e qualidades parecidas (a

---

<sup>7</sup> *Journal Politique Étrangère* (Pertusot, 2015, p.40)

<sup>8</sup> *Bold Steps in Multinational Cooperation – Taking European Defence Forward* (Drent, Homan and Zandee, 2013); *Defence Cooperation in Clusters – Identifying the Next Steps* (Drent, Zandee and Casteleijn, 2014); *European defence: about neighbors and distant friends* (Drent, Zandee and Maas, 2015).

confiança e o entendimento mútuo permitem anular a assimetria, como revelam os sucessos germano-holandês, franco-belga ou germano-danês); (g) processo descendente e ascendente (forte liderança política e militar, junto ao compromisso do pessoal participante); (h) mudanças na cultura de defesa, organização e conceitos (pensamento multinacional); (i) alinhamento no planeamento da defesa (equipamentos semelhantes); (j) estandardização e interoperabilidade; (k) realismo, clareza e intuítos sérios; e (l) envolvimento dos Paramentos. Estes aspetos devem ser necessariamente considerados para avaliar a aceitabilidade, adequabilidade e exequibilidade dum modelo de cooperação.

As distintas culturas estratégicas na Europa foram analisadas em 2013 pelo *Bundeswehr Institute of Social Sciences*<sup>9</sup>, estudo complementado em 2015 pelo *Egmont - Royal Institute for International Relations da Bélgica*<sup>10</sup>, que oferece uma visão das perspetivas que têm da CSDP os EM da UE. Da leitura destes trabalhos pode concluir-se que a construção da defesa europeia dos 28 não parece ser um objetivo realista na atualidade, nem alcançável no curto prazo: não se afigura uma defesa comum se não existir antes uma política externa comum (Pinheiro Torres, 2016, p.1).

Os trabalhos do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI)<sup>11</sup>, e dos espanhóis *Instituto Español de Estudios Estratégicos* (IEEE) e *Real Instituto Elcano*<sup>12</sup>, contribuem para o conhecimento da evolução recente das relações bilaterais entre Portugal e Espanha. Para compreender as opções de cooperação que podem ser desenvolvidas, julga-se necessário descrever a conjuntura europeia em que se enquadram e analisar os estudos mais recentes sobre estas iniciativas na UE.

### **1.1. Considerações sobre o caso de Portugal e Espanha: estudos prévios.**

Ao finalizar o IV CLESD em 3 de junho de 2014, incluído na 27.<sup>a</sup> Cimeira Luso-Espanhola que decorreu em Vidago, o então primeiro-ministro português Pedro Passos Coelho afirmou em alusão às relações bilaterais entre Portugal e Espanha que “vivemos também hoje em dia em tempos de escolhas difíceis, de recursos limitados, que nos convidam a potenciarmos as capacidades de cada um na defesa de interesses partilhados” (Vieira, 2014).

O impacto da crise económica e financeira teve uma grande repercussão nos dois países. Foi apenas em 2015 que a Comissão Europeia e outros organismos internacionais

<sup>9</sup> *Strategic Cultures in Europe* (Biehl, Giegerich and Jonas, 2013)

<sup>10</sup> *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives* (Fiott, 2015)

<sup>11</sup> Espanha e Portugal na União Europeia: Os Caminhos da Convergência (Rodrigues and Pérez, 2013)

<sup>12</sup> *España y Portugal : de vecinos distantes a socios incómodos (DT 46/2004)* (Chislett, 2004); *Documento de Análisis del IEEE 58/2015. Portugal. Cooperación y seguridad* (Aznar Fernández-Montesinos, 2015).



começaram a considerar o seu final, como foi sublinhado na 28<sup>a</sup> Cimeira Luso-Espanhola (2015). Portanto, os vizinhos ibéricos não ficaram à margem de opções bilaterais mais económicas, na procura de interesses comuns.

O assunto da cooperação bilateral entre Portugal e Espanha já fora considerado de uma forma abrangente pelo Major-General Vieira Borges, quando no “I Congresso Nacional de Segurança e Defesa” (24 de junho de 2010) apresentara o tema “A Segurança e Defesa no contexto regional ibérico: os novos instrumentos de articulação de políticas e estratégias” (Vieira Borges, 2010). Na apresentação de Vieira Borges destacava-se positivamente o novo posicionamento geopolítico e geoestratégico, assim como os paradigmas da segurança e defesa que os dois países adotaram ante os desafios que constituem as atuais ameaças e riscos de cariz global, regional e local. Com o pressuposto do interesse comum, o trabalho começava por um enquadramento estratégico, seguido de uma análise de ameaças e riscos partilhados assim como dos instrumentos de articulação de políticas e estratégias. O objetivo era o de contribuir a uma melhor articulação dos instrumentos e das ações, e já adiantava a necessidade de uma nova “Estratégia de Segurança Nacional, que salvaguardasse a segurança dos cidadãos portugueses e espanhóis”. Obviamente, sublinhava a dualidade política ibérica e a preservação de Portugal e Espanha como Estados independentes e soberanos.

O *Centro Superior de Estudios de la Defensa* (CESEDEN) de Espanha difundiu em 2012 um estudo de propostas para adicionar à atual cooperação luso-espanhola em todos os campos do âmbito da defesa, incluindo as missões permanentes das Forças Armadas em tempo de paz (vigilância dos espaços marítimo e aéreo de soberania). O trabalho de investigação realizado por Maio (2013) no IESM estudou rigorosamente as repercussões das propostas do CESEDEN e definiu limites estritos, ao nível das denominadas Capacidades de Ação Militar Crítica (CAMC), qualificando algumas como cedência de soberania inaceitável.

Esta análise recusava explicitamente a aplicação de opções similares à Brigada Franco-Alemã, à Força Anfíbia Britânica-Holandesa ou ao Acordo de Defesa Franco-Britânico, justificando-as pela assimetria estratégica existente no caso peninsular (que admitiu não se verificar no caso da Holanda). O trabalho de Maio reconhecia os possíveis benefícios da aplicação do P&S, devido à crise económica e financeira nos orçamentos de defesa e nas capacidades militares da UE, alvejando à eliminação de duplicações e à aquisição de capacidades integradas. Contudo, o autor colocou questões relativas à



História, às realidades geopolíticas, à especificidade das relações peninsulares e aos interesses nacionais, que justificavam a contenção do ponto de vista português.

Embora sejam limitadoras em alguns aspetos, as conclusões do trabalho do Coronel Maio resultam positivas para o desenvolvimento do P&S entre Portugal e Espanha, e abrem um caminho “restrito a capacidades partilháveis sem dependências mútuas, evitando-se a especialização e integração e garantindo-se a polivalência das Forças Armadas”, com exclusão das CAMC (Maio, 2013, p.iv).

Por último, é preciso referir o trabalho de investigação do Major Siborro Alves (2013), que sugeriu explorar um quadro tipo P&S ibérico, sem cessão de soberania, baseado no Protocolo de Cooperação (1998) e na Declaração de Intenções (2012), ultrapassados pelo novo Tratado de Baiona. A finalidade era a de manter o nível das capacidades militares, colmatar lacunas e reduzir custos. O método proposto consistia em prever a aquisição de meios idênticos nas duas FFAA, regulada por uma entidade/órgão coordenadora; e intensificar a cooperação na área operacional. Os limites ficavam definidos por duas CAMC indispensáveis: a capacidade de vigilância militar e a fiscalização dos espaços marítimos e aéreos sob jurisdição nacional.

### **1.2. A necessidade de redefinir o conceito de soberania.**

Há quem diga que a falta de concretização do projeto de defesa comum europeu deve-se a que a defesa faz parte da essência da soberania do Estado. Na definição clássica de Jean Bodin (1576, p.74), “a soberania é o poder único, fonte exclusiva de todas as capacidades de ação do Estado, que não reconhece outros limites que os que ele se impõe voluntariamente”. Portanto, a defesa não é mais que o instrumento natural para fazer cumprir essa ação legítima e autónoma do Estado.

A transferência da defesa em favor da UE, como entidade supranacional, é concebida por muitos como a concessão prévia ao desmantelamento da moderna noção do Estado-nação. Contudo, há autores que na conjuntura atual, propõem diferenciar a noção clássica de soberania associada à autoridade independente, de outro conceito mais atual vinculado com a “capacidade de atuar” e oferecer resultados, fornecendo uma segurança eficaz ao conjunto da sociedade europeia (Valdés, 2014, p.6).

Este novo conceito de soberania é o que tem de levar aos Estados europeus a aprofundarem a cooperação e transformarem as primeiras experiências de cooperação bilateral num projeto de defesa comum. No entanto, muitos EM privilegiam a autonomia à capacidade, e tencionam ser capazes de enfrentar individualmente os riscos e ameaças que





comprometem a sua segurança. Portanto, não acaba por ser estranho que, mantendo essa conceção de soberania, os EM evitem falar e cooperar, ou especializar-se de forma coordenada em matéria de defesa.

Mais de 20 anos de experiência na OTAN e em operações da UE deveriam pôr em causa esse receio com a cooperação e a dependência. A coordenação entre os exércitos europeus é um assunto corrente desde a guerra na Bósnia até às últimas operações no Afeganistão e na Líbia. Nenhum Estado teria sido capaz de desenvolver estas operações sozinho. Além de mais, os EM são dependentes das suas indústrias nacionais de defesa, deixando a sua soberania nas mãos de atores privados e não confiando em parceiros que concordam num objetivo comum (Biscop et al., 2013, p.14). Portanto, a confiança, e não a soberania, aparece como o principal obstáculo para a construção de uma verdadeira política de defesa comum europeia.

O professor Moreira de Sá (2015, p.70) expõe no seu estudo sobre a política externa portuguesa atual que existe uma preocupação permanente e manifesta ante a possível perda de individualidade, em toda iniciativa exclusiva de Portugal com Espanha do tipo “união latina” ou “bloco ibérico”. Aliás, Aznar Fernández-Montesinos (2015, p.4) sublinha que é precisamente a cooperação multilateral, ao diluir as diferenças individuais, a que pode servir como meio para responder aos desequilíbrios nas relações de poder exclusivas entre as partes. Deste modo, reduz-se a perda de soberania implícita a qualquer relação pactuada, dotando-a de um caráter mais igualitário.

Ao permitirem uma melhor articulação dos interesses, os acordos multilaterais estendem o quadro disponível para a negociação, contribuindo para uma maior estabilidade. Isto favorece que no contexto europeu sejam possíveis relações bilaterais ou minilaterais entre países de potenciais assimétricos, o que por sua vez permite reforçar o quadro multilateral a partir de vários nós de geometria variável ou, por outras palavras, com diferentes níveis de avanço das relações.

### **1.3. O nível regional: a defesa europeia, uma matéria pendente.**

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) continua a não atingir os seus objetivos principais, num contexto definido pela redução da presença dos EUA no continente (de 213.000 efetivos em 1990 a 64.000 em 2015)<sup>13</sup>, a perda constante de valências militares provocada pela crise económica, e uma redistribuição do peso político na Europa dos 28. A cooperação europeia em defesa e o estabelecimento da PCSD têm

---

<sup>13</sup> (Webber and Hyde-Price, 2016)





resultado ser projetos muito ambiciosos, que sofrem de incoerência e falta de sustância: persistem até hoje grandes lacunas na geração de forças, no financiamento das operações, e na formulação dos interesses comuns e das estratégias para os defender (Kempin and Scheler, 2015, p.46). Contudo, desde que a PCSD foi criada no ano 2003, os EM têm feito grandes avanços, desenvolvendo mais de 30 operações e missões com presença em três continentes.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009 serviu para consolidar as estruturas de reação rápida perante situações de crise e de conflito. Também incluiu ferramentas, como a cláusula de defesa coletiva (art.42.7 TUE) e a Cooperação Estruturada Permanente (CEP)<sup>14</sup> que, no entanto, ainda nunca foram utilizadas. Com o início da crise, Alemanha e Suécia propuseram a denominada Iniciativa Gante (2010), de menor alcance que a CEP (Alfonso Meiriño, 2015, p.154). Esta consistia no *Pooling & Sharing* (P&S)<sup>15</sup> de certas capacidades entre EM, com o fim de atenuar o impacto dos cortes em defesa.

A iniciativa teve um resultado muito limitado, tal como o desenvolvimento de capacidades sob controlo da Agência Europeia de Defesa (AED). Pela sua parte, a OTAN desenvolveu em 2012 uma proposta equivalente ao P&S, a denominada SD<sup>16</sup> (Ibid. 2015, p.159), orientada para capacidades prioritárias para a Aliança, mas que também ficaram limitadas às facilmente partilháveis: capacidades não-cinéticas, logísticas e de treino. Em ambos os casos, a cooperação ficou limitada a capacidades em que os EM teriam concordado sempre, designadamente o treino e a formação (Pertusot, 2015, p.27).

A questão dos interesses nacionais, a soberania e a confiança aparecem como elementos limitadores chave. O debate sobre a defesa europeia é complexo e abrange diferentes conceções, a nível regional e sub-regional. No nível regional, há partidários de integração na UE (criação de uma Europa da Defesa<sup>17</sup>), e partidários da OTAN. Todavia, no nível sub-regional há partidários a utilizar as ferramentas do Tratado de Lisboa, e outros que as consideram uma redução da soberania nacional (Pertusot, 2015, p.20). Contudo, na conjuntura atual, os EM da UE procuram resposta à falta de capacidades militares através de opções bilaterais e minilaterais, que não utilizam necessariamente as ferramentas da PCSD.

---

<sup>14</sup> Apêndice A: Conceitos.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Europa da Defesa é o desenvolvimento da defesa comum na UE (Ferreira-Pereira, 2005, p.87).



As crises da Líbia, da Síria, do Iraque e da Ucrânia são claros indicadores da grande dependência que a UE tem dos EUA, assim como da crescente perda de capacidades da sua indústria de defesa (Enders, 2015, p.37). O discurso do Secretário de Estado Robert Gates em junho de 2011 (Shanker and Erlanger, 2011, p.1) e o anúncio de que os EUA forneceriam apenas 50% das capacidades da Aliança, têm marcado o início de uma nova etapa para Europa em termos de responsabilidade pela sua defesa. Não é possível ignorar este imperativo, considerando que a UE perdeu 20% das suas capacidades de defesa desde 2008, e que está a pagar enormes quantidades por redundâncias e processos de aquisições nacionais descoordenados (Mölling, 2015, p.5).

**Tabela 1. – Evolução dos orçamentos de defesa (% PIB e M€).**

ANO	MEDIA UE	PORTUGAL		ESPANHA	
1990	2,61	2,4	1333	2,3	7165
2000	1,88	1,9	2393	1,7	11151
2005	1,76	2,0	3248	1,4	12864
2008	1,69	1,8	3285	1,4	15174
2013	1,56	2,1	3558	1,2	12987
2014	1,53	1,8	3099	1,2	12948
2015	n.d.	1,8	3207	1,2	13467
2016	1,61	1,8	3040	1,2	13467

Fonte: (SIPRI, 2017. Elaborado pelo autor)

A contínua redução do investimento em defesa está a ter como consequência um desarmamento estrutural europeu, com uma redução no número de 500.000 efetivos na UE no período 2006/2012 (EDA, 2013). Isto foi acompanhado de menos horas de treino, renovação insuficiente de equipamentos e afetou a rotação de pessoal em missões (Pertusot, 2015, p.25). Os cortes foram agravados pelas exigências do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação<sup>18</sup> (TECG), que exigiram uma redução da dívida pública por baixo 60%, e um défice inferior a 3% (European Council, 2012). Portanto, não se afigura obviar os cortes.

O *European Union Institute for Security Studies* (EUISS) publicou em 2013 um relatório identificando vários dos problemas enfrentados pela defesa europeia, nomeadamente: a redução de orçamentos da defesa na maioria dos EM; um investimento ineficiente; capacidades militares inadequadas; e equipamentos com tecnologias não suficientemente avançadas (Rogers and Gilli, 2013). Além disso, há uma integração inadequada entre o planeamento de forças e a condução de operações; a cooperação em defesa, indústria e tecnologia é limitada; e falta uma cultura estratégica europeia que especifique quando, como e onde a UE deveria usar a força, definindo quais as capacidades

<sup>18</sup> Também denominado Pacto Fiscal Europeu (TECG, 2012).



reais a serem desenvolvidas. De acordo com Nissen (2015, p.11), na causa profunda desta dissonância estratégica estão as diferentes tradições e interesses políticos dos EM, e o seu resultado é uma política comum de defesa fraca institucional e substancialmente.

Apesar de as lacunas de capacidades terem sido identificadas pelos EM da UE em várias ocasiões, pouco tem sido feito na realidade para as colmatar (Biscop et al., 2013). A PCSD tem-se focado mais na prevenção e gestão de crises que no desenvolvimento de capacidades comuns e funções associadas com o militar, incluindo a defesa territorial e a dissuasão, que são consideradas principalmente no quadro da OTAN (Nissen, 2015, p.12).

Portanto, devido a esta situação, o Conselho Europeu retomou o debate sobre a defesa comum em dezembro de 2013, com o alvo de aprofundar a cooperação em defesa, em apoio de uma PCSD credível e eficaz, em total complementaridade com a OTAN (Alfonso Meiriño, 2015, pp.172–173). Decidiram-se empreender ações em três eixos: aumentar a eficácia, visibilidade e impacto da PCSD; impulsionar o desenvolvimento de capacidades de defesa; e reforçar a indústria europeia de defesa. O foco foi posto em melhorar as capacidades de resposta rápida de UE, incluindo os *Battlegroups*; melhorar os aspetos orçamentais das missões e operações, e a sua projeção; desenvolver o quadro normativo da ciberdefesa europeia e a Estratégia de Segurança Marítima Europeia; desenvolver uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (EDTIB) integrada e competitiva; e impulsionar uma maior cooperação entre EM na área do desenvolvimento de capacidades, iniciando projetos prioritários para colmatar as carências chave (sob o controlo da AED, os quatro projetos identificados foram: sistemas aéreos não tripulados (UAV), capacidade de reabastecimento *air-to-air*, comunicações satélite e ciberdefesa) (Secretariado-Geral do Conselho Europeu, 2013).

No quadro da OTAN, a Cimeira de Gales de setembro de 2014 (OTAN, 2014) mostrou um compromisso extenso de todos os membros europeus da Aliança para minimizar as reduções orçamentais em defesa. Decidiu-se atingir um gasto em defesa do 2% do PIB em 10 anos, vocacionando 20% a “grandes projetos” e à ID. Nesse contexto, a Alemanha propôs o conceito de Nação-quadro (Major and Mölling, 2014, p.1), orientado para um planeamento da defesa mais coordenado e sistemático, consistente na criação de aglomerados de Estados organizados em torno de uma nação, fornecedora da estrutura militar principal, à que as outras acrescentam as suas capacidades (Rahbek-Clemmensen and Rynning, 2015, p.96).



O Conselho Europeu do 26 de junho de 2015 voltou a sublinhar as conclusões do Conselho de 2013, destacando a necessidade de uma PCSD mais eficaz, visível e orientada para os resultados, um maior desenvolvimento das capacidades civis e militares e o reforço da indústria de defesa europeia (Secretariado-Geral do Conselho Europeu, 2015). Na realidade, esperava-se ter atingido muito mais (Cîrlig, 2015, p.4), pois não se deu uma solução no curto prazo aos problemas suprarreferidos. As iniciativas regionais, baseadas em organizações multilaterais (OTAN e UE), continuavam a ser percebidas pelos EM quer como demasiado limitadas, quer como sinónimo de perda de soberania e controlo sobre a cooperação. Assim, a UE e a OTAN constituíam-se apenas como plataformas de apoio e facilitadoras de uma cooperação que era desenvolvida principalmente a nível sub-regional.

Um ano mais tarde, durante o Conselho Europeu do 28 de junho de 2016 e simultaneamente ao anúncio do Brexit, a Alta Representante Federica Mogherini apresentou a nova Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (Unión Europea, 2016). Esta nova estratégia pretende dar resposta aos desafios atuais com uma visão única e partilhada. Define a OTAN como o quadro primário para a defesa coletiva, inclui a necessidade de desenvolver a autonomia estratégica da UE e tenciona acrescentar a cooperação militar e industrial para o desenvolvimento de capacidades. No entanto, falta a definição do nível de ambição, dos prazos temporais, das capacidades a atingir, e ainda, de mecanismos de avaliação e indicadores de progresso da estratégia (Arteaga, 2016, p.5). O recurso ao multilateralismo e a parceria estratégica UE-OTAN, face às ameaças do flanco Leste e do flanco Sul, foi também assinado conjuntamente em julho de 2016, na Cimeira da OTAN em Varsóvia (Comissão Europeia, 2016c).

Já em setembro, a Cimeira da UE em Bratislava serviu para definir um “quadro de referência”, orientado a reforçar a União dos 27 após o Brexit. No âmbito da defesa, a Alta Representante apresentou os elementos essenciais do Plano de Implementação da Estratégia Global: elevação do nível de ambição (de gestão de crises à proteção da Europa); mudança nos procedimentos (financiamento, avaliação da ameaça, coordenação); mudança nas estruturas da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (criação dum Quartel-geral); desenvolvimento de capacidades (base industrial); e potenciação dos



mecanismos de cooperação (CEP<sup>19</sup>, OTAN-UE, associações), explorando as possibilidades que oferecem os Tratados para o desenvolvimento partilhado de capacidades da defesa (García, 2016, p.236; Arteaga, 2016, p.8).

O acolhimento do Plano de Implementação pelos Estados Membros (EM) foi variável, identificando-se um núcleo de apoio que agrupava a Alemanha, França, Itália e Espanha, dispostos a progredir na defesa mediante a CEP, a criação duma capacidade de condução e planeamento das operações, a procura duma autonomia estratégica operativa e industrial e a implementação de conselhos de ministros da Defesa. Frente a isso, encontrava-se a oposição da Suécia, Holanda, Polónia, Estónia e Letónia, e as dúvidas de outros EM.

O Conselho da UE em novembro de 2016, referendado pelo Conselho Europeu em dezembro, resultou na aprovação da maioria das propostas do Plano de Implementação da Estratégia Global, com alguma modificação, como o pedido duma nova proposta de CEP, quando os EM expressaram a sua disponibilidade para participar. No referente à base industrial e tecnológica da defesa, a Comissão apresentou simultaneamente o seu Plano de Ação Europeu da Defesa (EDAP) (Comissão Europeia, 2016a), focado em incentivar o investimento, a promoção da autonomia estratégica mediante o desenvolvimento de capacidades militares, e o potenciamento da competitividade da indústria mediante o apoio à investigação.

O resultado destas decisões é a existência no momento atual de várias agendas coordenadas para a segurança e a defesa, sem mudanças revolucionárias, mas que têm permitido reativar planos que já passaram muito tempo paralisados. No entanto, não há qualquer compromisso vinculativo em termos de investimento, e as despesas da defesa europeia incidem ainda nos orçamentos e decisões dos EM. Porém, foi criado um Fundo Europeu da Defesa, o que em conjunção com o sistema de financiamento da projeção dos *Battlegroups* e dos gastos comuns das operações, podem constituir um exemplo do caminho a seguir.

#### **1.4. O nível Sub-regional: a via alternativa para avançar.**

Os EM estão a multiplicar as ações de cooperação no domínio da defesa no nível sub-regional (bilaterais e minilaterais), fora do quadro da UE. Trata-se da cooperação entre

---

<sup>19</sup> A CEP, criada no Tratado de Lisboa, nunca tem sido utilizada. Este mecanismo ultrapassa a cooperação intergovernamental e as coligações temporárias, oferecendo um quadro de normas e práticas que permite definir objetivos comuns, coordenar o planeamento militar, partilhar recursos e determinar o nível de especialização. Julga-se que a CEP poderia servir de ponte entre as diferentes culturas de defesa e as diversas perceções das ameaças (Raynova, 2017, p.2).



um número limitado de Estados vizinhos com tamanho similar, ou com uma visão comum da defesa (Pertusot, 2015, p.28). A crise tem impulsionado novamente estas iniciativas, pois nenhum país europeu pode deixar de considerá-las, mesmo criando dependências mútuas (Pannier, 2015, p.74). Na escolha entre uma improvável CEP e os projetos específicos P&S e SD orientados para lacunas de capacidades, estes países decidiram optar por aglomerados, ou quadros permanentes de cooperação em defesa (Cîrlig, 2015, p.5).

**Tabela 2. – Principais iniciativas de cooperação sub-regional na Europa**

INICIATIVA	FORMATO e CRIAÇÃO	OBJETIVOS E DOMÍNIOS
<b>Tratado do Elísio</b> (ALE, FRA)	Bilateral (1963), reforçado em 1988	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aproximação político-militar</li><li>• Interoperabilidade e treino de forças</li><li>• Unidades militares mistas</li></ul>
<b>Triângulo de Weimar</b> (ALE, FRA, POL)	Declaração (1991)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aproximação político-militar</li></ul>
<b>Grupo de Visegrad</b> (CZE, HUN, POL, SLO)	Reunião de Ministros da Defesa (1999)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aproximação político-militar</li><li>• Interoperabilidade e treino de forças</li><li>• Projetos de capacidades e industriais</li></ul>
<b>NORDEFCO</b> (DNK, FIN, ISL, NOR, SWE)	Protocolo (2009)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interoperabilidade e treino de forças</li><li>• Projetos de capacidades e industriais</li></ul>
<b>Tratados Lancaster House</b> (FRA, RU)	Bilateral (2010)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Projetos de capacidades e industriais</li><li>• Interoperabilidade e treino de forças</li><li>• Nuclear (infraestruturas de teste)</li></ul>
<b>Projeto Griffin</b> (DEU, NDL)	Bilateral (2013) Conceito da Nação-quadro	<ul style="list-style-type: none"><li>• Projetos de capacidades e industriais</li><li>• Interoperabilidade e treino de forças</li><li>• Unidades militares mistas</li></ul>

**Fonte:** (Mölling, 2015) Elaborado pelo autor.

Um ponto comum destas iniciativas é a partilha de interesses comuns (ameaças, objetivos e necessidades), um grau importante de confiança mútua e a existência de uma história prévia de cooperação. As principais vantagens são a flexibilidade, a aceitabilidade dos projetos, e que atingem rapidamente resultados (Pertusot, 2015, p.29). Contudo, persiste também o perigo de fragmentação a nível europeu, se o resultado da melhoria de capacidades nacionais não for coordenado pela AED num “aglomerado de aglomerados” (Drent, Zandee and Casteleijn, 2014, p.16).

Os projetos sub-regionais são percebidos de modo controverso, quer como uma melhoria da cooperação, quer como uma limitação às iniciativas mais alargadas de nível europeu (Kempin and Scheler, 2015, p.48). Estas opções de geometria variável podem contribuir para a construção da defesa europeia, se forem parte do quadro da PCSD e procurarem o interesse geral da UE. Contudo, os esforços referidos têm tido de forma maioritária um objetivo de preservação dos interesses nacionais, baseados em projetos e



prioridades específicos, que não conseguiram atrair os interesses doutros EM (Cîrlig, 2015, p.6).

Em conclusão, constata-se que cada EM continua a manter a sua própria política de segurança, independentemente do seu tamanho e da sua perceção de ameaças. A experiência da UE e da OTAN mostra como os compromissos políticos e as normas são respeitados caso coincidam com os interesses nacionais, pois as decisões no âmbito da defesa são adotadas no quadro intergovernamental do Conselho (e não no intragovernamental da Comissão), pelo que não têm carácter vinculante (IEEE and Tecnalia, 2013, p.27).

### 1.5. Metodologia de investigação e modelo de análise.

A finalidade do presente trabalho é a de definir um modelo de cooperação bilateral no âmbito da defesa para o caso particular de Portugal e Espanha, que seja adequado, aceitável e exequível.

Do ponto de vista concetual, identificam-se para a análise quatro conceitos estruturantes, definidores de cada modelo de cooperação, nomeadamente: (a) Plano Concetual-Legal, referido à definição e ao quadro jurídico da cooperação; (b) Plano Instrumental, referido aos fins que se pretende atingir; (c) Plano Estrutural, referido aos modos e órgãos usados para articular a cooperação; e (d) Plano Funcional, referido aos meios da cooperação: áreas de cooperação, atividades e investimento.

**Tabela 3. – Modelo de Análise: Domínio conceptual**

MODELO DE COOPERAÇÃO EM DEFESA			
CONCEITOS ESTRUCTURANTES	DIMENSÕES	VARIÁVEL INDEPENDENTE	INDICADORES
(1) PLANO CONCETUAL-LEGAL	REGIONAL	Regulação	- Corpo normativo - Nível de Acordo
	SUB-REGIONAL		
(2) PLANO INSTRUMENTAL	POLÍTICA	Fins	- Objetivos explícitos - Objetivos implícitos
	MILITAR		
	ECONOMICA		
(3) PLANO ESTRUTURAL	ORGÂNICA	Organização	- Quadro orgânico - Agenda
	TEMPORAL		
(4) PLANO FUNCIONAL	SECTORIAL	Atividades	- Áreas de Cooperação - Investimento
	ORÇAMENTAL		
VARIÁVEIS DEPENDENTES			
a) Capacidades militares; b) Economia de meios; c) Benefícios políticos (visibilidade, legitimidade,...)			

Fonte: (Autor, 2017)

Com base nas dimensões consideradas, definem-se as variáveis independentes que definem cada modelo de cooperação, atribuindo indicadores que permitam sua medida. Utilizam-se como variáveis independentes no estudo as (a) Capacidades Militares, (b)





Economia de Meios e (c) Benefícios políticos, por se considerarem determinantes do sucesso atingido por cada modelo.

Quanto ao domínio metodológico, recolhem-se modelos de cooperação significativos regionais (OTAN, UE) e sub-regionais (bilateral: “germano-holandês” e minilateral: “NORDEFECO”), em que se procederá sucessivamente à análise de cada conceito. Espera-se deste modo estabelecer a relação existente entre as variáveis, medidas através dos indicadores escolhidos. O resultado deve permitir estabelecer a utilidade de cada modelo e contribuir para a definição duma estratégia de cooperação bilateral, traduzida num modelo de cooperação em defesa entre Portugal e Espanha, que posteriormente se submeterá a um teste de validação em função da sua adequabilidade, aceitabilidade e exequibilidade.

Os instrumentos de recolha de dados serão a análise documental, a observação e a entrevista. As fontes primárias estão constituídas por documentos governamentais de Portugal, Espanha e outros estados membros da UE, tais como estratégias, políticas, leis, declarações, atas, decisões e comunicações oficiais. As fontes secundárias, nomeadamente trabalhos de investigação, imprensa e resultados de inquéritos, permitem acrescentar e aprofundar a compreensão da análise.

Utilizam-se entrevistas para maior clarificação de aspetos específicos relacionados com as atividades em curso e novos projetos de cooperação, contando para esse desiderato com a excelente colaboração do Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), Dr. Nuno Pinheiro Torres<sup>20</sup>; da *Directora General de Política de Defensa* (DIGENPOL) Dña. María Elena Gómez Castro<sup>21</sup>; do Subdiretor-Geral da Direção de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), Major-General Henrique Macedo<sup>22</sup>; e do *Subdirector General de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material* (DGAM), *General de División* D. Felipe de la Plaza Bringas<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Apêndice E.

<sup>21</sup> Apêndice J.

<sup>22</sup> Apêndice F.

<sup>23</sup> Apêndice K.





## 2. O nível regional: cooperação multilateral na UE e a OTAN.

O impacto da crise financeira e a relutância dos EUA em continuar a suportar a defesa europeia forçaram a reconsiderar o modo de gerar e manter capacidades que a proliferação de crises securitárias no contexto próximo europeu tornou indispensáveis. Contudo, neste quadro complexo de ameaças e crise, a UE paga quantidades significativas em investimentos redundantes, prioridades exclusivamente nacionais e obtenção de capacidades sem a necessária coordenação multilateral. Para aumentar a eficiência, surgiram os conceitos<sup>24</sup> *Smart Defense* (SD) da OTAN e *Pooling & Sharing* (P&S) da UE, que representam as duas faces de uma mesma moeda: como obter o máximo rendimento de orçamentos de defesa restritivos, partilhando e colocando capacidades ao dispor de outros EM.

**Tabela 4. – Duplicações de sistemas.**

	<b>EU-28</b>	<b>EUA</b>
Tipos de sistemas de armas	154	27
Veículos de transporte de pessoal	37	9
Aviões abastecedores (Air-to-air refuelling)	12	4
Aviões de combate	19	11

**Fonte:**(Comissão Europeia, 2016b). Elaboração própria, 2017

Na Cimeira da OTAN de Varsóvia (julho 2016), a UE e a OTAN relançaram a sua parceria estratégica numa “Declaração Conjunta” (Comissão Europeia, 2016c), em que decidiram coordenar melhor os esforços e fomentar a troca de informações; acrescentar a coordenação em segurança e defesa, no contexto das missões, operações e treino; desenvolver capacidades de defesa complementares e interoperáveis; facilitar uma indústria de defesa mais forte e uma maior cooperação dentro da Europa e através do Atlântico; desenvolver exercícios em paralelo em 2017/2018; e edificar capacidades de defesa e segurança com parceiros do Sul e do Leste.

### 2.1. O modelo da UE

#### 2.1.1. Plano Concetual-Legal: A PCSD e a iniciativa Gante.

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) definida no Tratado de Lisboa (União Europeia, 2009) é a política intergovernamental regional que abrange as missões e operações da UE em países terceiros, assim como os esforços para coordenar e beneficiar as capacidades de defesa dos EM. Embora o Tratado inclua diversas possibilidades para aprofundar a cooperação (tabela 4), os EM não têm utilizado nenhuma delas, ou não chegaram a acordo de implementação, apesar do interesse expressado por Espanha,

<sup>24</sup> Introduzidos no capítulo 1, e definidos no Apêndice A.



Bélgica, Hungria e Polónia. A causa principal tem sido a oposição de alguns países, como o Reino Unido (Cîrlig, 2015, p.6).

**Tabela 5. – Modos de cooperação flexível disponíveis na UE**

<b>MODOS</b>	<b>ARTIGO / DESCRIÇÃO</b>
<b>1) ABSTENÇÃO CONSTRUTIVA</b>	Artigo 31 do Tratado da União Europeia (TUE)
<b>2) COOPERAÇÃO REFORÇADA (CR)</b> (Apêndice A)	Artigo 20 do TUE. Permite que um grupo de EM coopere, como último recurso, utilizando o quadro institucional de UE para assuntos que não são da exclusiva competência da União.
<b>3) COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE (CEP)</b> (Apêndice A)	Artigo 42.6 e Protocolo 10 do TUE. Permite desenvolver uma integração diferenciada em defesa, entre os EM que cumpram certos critérios e compromissos de capacidades militares.
<b>4) GRUPO DE EM</b>	Artigo 44 do TUE. Permite confiar uma missão de gestão de crise a um grupo de EM.
Outros modos de cooperação, incluem o EU BATTLEGROUP (EUBG), e as cláusulas: <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cláusula de assistência mútua</b>, definida sem prejuízo da OTAN (artigo 42.7 do TUE);</li><li>• <b>Cláusula de solidariedade</b> (artigo 222 do TUE)</li></ul>	

**Fonte:**(União Europeia, 2009). Elaboração própria, 2017

A CEP está aberta a todos os EM e consiste na cooperação em cinco áreas, nomeadamente: orçamentos; equipamento (identificação de necessidades, P&S e especialização); operacional (interoperabilidade e disponibilidade de forças); capacidades (colmatar lacunas de capacidades); e indústria (participação em grandes programas).

Perante a incapacidade de articular uma CEP, a UE define o P&S como a sua ferramenta oficial de cooperação em defesa, desde que foi iniciada com a iniciativa Gante em 2010. No entanto, o Plano de Implementação da Estratégia Global aprovado pelo Conselho Europeu em dezembro de 2016 propõe recuperar e impulsionar a CEP (Conselho da UE, 2016). A tabela 5 recolhe os documentos chave na UE sobre o P&S.

**Tabela 6. – Documentos chave da UE em P&S**

<b>ANO</b>	<b>DOCUMENTO CHAVE</b>
2010	Iniciativa Gante.
2011	Conclusões do Conselho sobre P&S de capacidades militares, 23 maio
2012	Conclusões do Conselho sobre P&S de capacidades militares, 22 e 23 março Código de Conduta de P&S.
2013	Conclusões do Conselho Europeu, Brussel, 19/20 dezembro, EUCO 217/13
2014	Conclusões do Conselho sobre PCSD, 18 novembro Quadro Político para a Cooperação sistemática e a longo prazo em defesa, 17/18 novembro
2015	Conclusões do Conselho Europeu, Brussel, 26 junho
2016	Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança Plano de Implementação da Estratégia Global (Alta Representante da PCSD) Plano de Ação Europeu da Defesa (Comissão)

**Fonte:** (Mölling, 2015, p.13; Arteaga, 2016). Elaboração própria, 2017

#### 2.1.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites do P&S.

O P&S aparece por causa da necessidade de manter as capacidades em defesa dos EM da UE, utilizando um enfoque multinacional para o seu planeamento, somando esforços no processo de obtenção e partilhando sua utilização. O objetivo é beneficiar da



repartição das despesas, melhorando a operação e a sustentação das capacidades mediante a cooperação (Alfonso Meiriño, 2015, p.155).

Os EM deviam classificar as capacidades próprias em três categorias fundamentais: (a) as estritamente nacionais, não partilháveis; (b) as partilháveis, mas evitando estabelecer uma forte dependência mútua; e (c) as totalmente partilháveis, com dependência direta de outros EM (Ibid, p.156). Também foram definidos três critérios básicos para identificar e seleccionar as capacidades que era rentável desenvolver, nomeadamente a eficácia operacional, a eficiência económica e as consequências políticas do desenvolvimento partilhado.

Para ser bem-sucedido, o P&S carece de certas condições prévias (Valdés, 2014, p.3): cultura estratégica similar, proximidade regional, uma compreensão partilhada dos objetivos da cooperação, confiança e solidariedade entre os parceiros, bem como condições de concorrência equitativa para as indústrias nacionais de defesa. O risco evidente desta cooperação é a especialização de papéis e a dependência, causa principal da resistência de muitos países a uma cooperação alargada em defesa, ao considerarem que conflitua com a sua soberania. As condições mais difíceis de atingir são a confiança entre as partes e a negociação dos termos de participação no projeto das indústrias de defesa. Aliás, o RU afirma-se em limitar estes projetos em custo e alcance (Weinrod, 2014, p.2), pelo que o Brexit pode significar uma oportunidade de avanço.

Os resultados obtidos com o P&S até hoje não são satisfatórios: os EM não mudaram a sua mentalidade, e as capacidades não beneficiaram de modo significativo (Mölling, 2015, p.6). Neste quadro, entre outras consequências, realça-se o facto de as empresas de tecnologia começarem a reorientar-se para outros mercados. Em novembro de 2016, a Comissão Europeia propôs o Plano de Ação Europeu da Defesa, para apoiar o investimento eficiente dos EM nas capacidades conjuntas da defesa, fortalecer a segurança dos cidadãos europeus e impulsionar a competitividade da base industrial. Este plano prevê a criação de um Fundo da Defesa Europeu, focado no investimento em desenvolvimento e investigação de equipamentos e tecnologias; impulsionar o investimento nas pequenas e medianas empresas e outros fornecedores da indústria da defesa; e fortalecer o Mercado Único da Defesa, facilitando a operação das empresas através das fronteiras e otimizando a rentabilidade (Comissão Europeia, 2016a).

### 2.1.3. Plano Estrutural: A Agência Europeia de Defesa.

A Agência Europeia de Defesa (AED) foi criada em 2004 tendo em vista beneficiar as capacidades de defesa e gestão de crises da UE, a promoção da cooperação no domínio do armamento, o reforço da base industrial e tecnológica<sup>25</sup>, a criação de um mercado europeu de equipamentos competitivo e a promoção da investigação neste âmbito.

A AED lidera o processo P&S, e tem um papel essencial na implementação das iniciativas e projetos europeus para o desenvolvimento das capacidades da defesa. Contudo, por causa da limitação de alguns projetos, de escassa influência na determinação estrutural do setor, o papel da AED ficou aquém do esperado (Mölling, 2015, p.17).

No início de 2016 havia 59 projetos no website da AED (tabela 16), quase todos ativos, resultado do processo Gante ou de outras prioridades políticas impulsionadas pelos EM. A seleção dos projetos é realizada quer de modo ascendente por requerimento individual quer transversalmente, como prioridade política. Da listagem de 300 propostas de projetos gerada pelos EM, 19 passaram a ser projetos P&S sob controlo da AED. A implementação pela Agência do “Código de Conduta em P&S” (novembro 2012) permitiu uma cooperação mais sistemática, maior coerência e transparência nos projetos.

O instrumento estratégico utilizado pela AED é o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), que permite coordenar o trabalho de todas as repartições da agência e define as futuras necessidades de capacidades do curto para o longo prazo. Porém, a sua maior limitação é que não indica as carências de capacidades existentes, mas o elenco de assuntos em que os EM querem cooperar com a AED.

Outro grande problema do CDP é que a definição de capacidades se afirma, ainda hoje, nos cinco cenários que foram definidos no *Helsinki Headline Goal* de 2003, focados na experiência dos Balcãs. Portanto, não são consideradas capacidades orientadas para conflitos de alta intensidade e guerras híbridas, o que fica sob o chapéu da OTAN. O nível de ambição da UE não é realista e, ao contrário da OTAN, apenas identifica lacunas de capacidades no nível coletivo, mas nunca no nível nacional. O novo impulso da CEP, de materializar-se a nova Estratégia Global, significará para a AED ocupar o lugar de relevo para que foi concebida.

### 2.1.4. Plano Funcional: principais atividades do P&S.

A AED desenvolve dois processos em paralelo: projetos imediatos e projetos operativos a longo prazo. Os Chefes de Estado e de Governo dos EM aprovaram no

---

<sup>25</sup> Base Tecnológica e Industrial Europeia da Defesa (EDTIB)

Conselho Europeu de dezembro de 2013 os quatro programas de capacidades prioritários da UE, propostos e preparados pela AED, nomeadamente: (a) Reabastecimento em voo, com o objetivo de estabelecer uma frota multinacional a partir de 2019; (b) Sistemas aéreos não tripulados, com o objetivo de definir uma solução europeia no período 2020-2025; (c) Comunicações governamentais via satélite, com o objetivo de preparar a próxima geração até 2025; e (d) Ciberdefesa, focada na tecnologia, treino e proteção dos meios europeus.

**Tabela 7. – Distribuição por categorias dos projetos P&S da AED.**

CATEGORIAS	PROJETOS P&S	% DO TOTAL
ARMAMENT & DEVELOPMENT	36	51,4%
OPERATIONAL CAPABILITY & COMMAND	17	24,3%
TRAINING & EDUCATION	6	8,6%
MAINTENANCE, SUPPLY & LOGISTICS	6	8,6%
SURVEILLANCE & INFORMATION	3	4,3%
TRANSPORT	2	2,9%
(algum dos 59 projetos contabilizam-se em várias categorias)	70	

**Fonte:** (UE, 2016). Elaboração própria, 2016.

Os projetos de cooperação em defesa na UE podem agrupar-se genericamente em seis categorias (tabela 7). Muitos dos projetos da AED consistem na harmonização dos padrões, estabelecimento de quadros regulatórios ou simplificação de procedimentos de certificação. Com a exceção do Reabastecimento em voo e do Apoio Médico, os projetos referem-se mais a assuntos regulatórios e técnicos do que a capacidades concretas de P&S.

## **2.2. O modelo da OTAN**

### **2.2.1. Plano Concetual-Legal: A *Smart Defense*.**

Os líderes da OTAN adotaram a iniciativa regional da SD na cimeira de Chicago, em maio de 2012. O objetivo da SD é a geração coordenada das capacidades de que precisa a Aliança, de um modo eficaz, consentâneo e eficiente em termos de custos (NATO, 2016). Pretende-se que os aliados trabalhem coordenadamente no desenvolvimento, aquisição, operação e manutenção das capacidades necessárias para cumprir as tarefas chave identificadas no Conceito Estratégico (CE2010) da OTAN (OTAN, 2010). Na realidade, o que estava a ser tratado eram a credibilidade da UE e a continuidade do vínculo transatlântico.

A OTAN tem o rol de facilitador das capacidades de segurança e defesa, necessárias para o conjunto da Aliança. A dificuldade é que estas capacidades não são as únicas demandadas pelos países, nem sempre coincidem com as prioridades nacionais.

### **2.2.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites da SD.**

O CE2010 fez um apelo à cooperação com vista a reduzir duplicidades e maximizar o custo-eficácia, fazendo “mais com menos”. Portanto, definiu quatro linhas de atuação



específicas, com vista a melhorar: as capacidades de projeção de forças multinacionais; a partilha dos custos operacionais; a cooperação industrial na defesa; e a coordenação entre OTAN e UE.

Com esse desiderato, os Chefes de Estado e de Governo da OTAN aprovaram um conjunto de projetos multinacionais, designadamente: munições de precisão, defesa contra mísseis balísticos, ciberdefesa, e meios de Informações, Vigilância e Reconhecimento (ISR) conjuntos, contribuindo para a eficácia operacional da Aliança e uma maior interligação das forças (Pintat, 2013, p.2).

Com um formato semelhante ao P&S da UE, a ideia geral da SD é que os membros da Aliança poderiam diminuir despesas num quadro cooperativo, ao mesmo tempo que manteriam as suas capacidades de defesa coletiva, gestão de crise e segurança. A SD não está focada na indústria da defesa, em contraste com o P&S, mas impulsiona políticas multinacionais que acabam por ter também um efeito coordenador do mercado.

A SD tem três componentes principais: (a) priorização, consistente no alinhamento das capacidades nacionais com os objetivos de capacidades da Aliança; (b) cooperação, consistente na partilha de capacidades entre os aliados para economizar e impulsionar a interoperabilidade; e (c) especialização, o mais difícil de atingir pois tem impactos diretos na questão da soberania (Giegerich, 2012; Alfonso Meiriño, 2015).

O quadro de cooperação da SD está a ter um sucesso similar ao da UE, repetindo os problemas relacionados com o limitado compromisso para a cooperação dos EM, e a soberania.

### 2.2.3. Plano Estrutural: Coordenação e novas estruturas.

O papel da OTAN no SD consiste na coordenação do processo de especialização, embora a implementação dependa do compromisso dos Estados. Isto representa o desafio chave para a cooperação alargada em defesa da OTAN: os Estados Membros escolhem os projetos que querem desenvolver, num processo que na realidade é ascendente.

O Processo de Planeamento da Defesa da OTAN (NDPP) encontra-se em vigor há várias décadas. Após a Guerra Fria deixou de estar baseado na ameaça e orientam-se às capacidades. Através de vários passos, o NDPP aborda objetivos de capacidades, lacunas e requisitos, ao tempo que define os objetivos nacionais necessários para atingir o nível de ambição coletivo. Além disso, pretende sincronizar, harmonizar e tornar mais transparente o planeamento nacional da defesa. O NDPP tem-se adaptado às condições definidas nos



níveis nacionais e não gere qualquer desenvolvimento de capacidades (Mölling, 2015, p.24). Contudo, a OTAN utiliza as Cimeiras para promover as prioridades da NDPP.

O conceito de *Nação-quadro* foi apresentado por Alemanha na última cimeira da OTAN (Gales, 2014), no intuito de organizar a cooperação em defesa entre um número limitado de países culturalmente próximos, que ligam as suas capacidades, limitadas, às de uma nação líder mais potente. O objetivo do conceito é desbloquear os quadros do P&S e a SD (Rahbek-Clemmensen and Rynning, 2015, p.98). Neste quadro, em Gales, foram introduzidas duas estruturas para contribuir para uma melhor defesa coletiva, nomeadamente: o *Readiness Action Plan* (RAP) e a *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), associadas ao desenvolvimento de capacidade à dissuasão de qualquer agressão ao Centro e Leste da Europa.

#### 2.2.4. Plano Funcional: Atividades de SD.

A SD tem revitalizado quatro programas estratégicos, nomeadamente: *Missile Defense*, *Alliance Ground Surveillance Program* (AGS), *NATO Air Policing*, *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (JISR). Na atualidade há 26 projetos de SD, referidos a um largo espectro de capacidades. No entanto, a maior parte dos projetos são limitados: os aliados utilizam a OTAN para facilitar a cooperação, em âmbitos como a manutenção e o treino conjunto, mas não para o desenvolvimento de capacidades críticas. Ao todo foram finalizados seis projetos, sendo o sucesso limitado.

### 2.3. Consequências para o caso de estudo.

Os dois modelos regionais pretendem desenvolver de forma coordenada as capacidades militares europeias e garantir a economia de meios.

Aproximadamente 80% do investimento em defesa na Europa é realizado ao nível nacional, o que produz uma duplicação onerosa das capacidades militares. Estima-se que a falta de cooperação entre os EM na área da Segurança e a Defesa tem um custo anual entre 25.000 e 100.000 milhões de euros (Comissão Europeia, 2016b). No entanto, a indústria Europeia da Defesa produz um rendimento anual de 100.000 milhões de euros e emprega direta ou indiretamente a 1,4 milhões de trabalhadores. Segundo os dados da Comissão, cada euro investido produz 1,6 euros de benefício.

Portugal e Espanha atuam no nível regional, na sua qualidade EM da UE e da OTAN. Participam em vários projetos de P&S e SD, alguns em comum (Apêndices E, F). A principal mais-valia da cooperação bilateral em defesa pode traduzir-se, nomeadamente: num maior peso dos interesses partilhados, entre os que têm destaque a orientação ao





flanco Sul; no acesso à informação dos projetos de P&S ou SD através do outro parceiro (*Reabastecimento em voo*); ou a partilha de experiências (helicóptero NH90).

Conclui-se que a UE e a OTAN têm grandes limitações e responsabilidades, que exigem um maior compromisso dos EM, num quadro de recursos limitados em que a soberania e a especialização resultam elementos chave. Um dos principais problemas consiste em conseguir o entendimento entre o elevado número de parceiros, cada um com distintos interesses e limitações.

**Tabela 8. – Cooperação no nível Regional**

	UE	OTAN
<b>REGULAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tratado de Lisboa: PCSD</li><li>• Iniciativa Gante: P&amp;S</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conceito Estratégico da OTAN (2010)</li><li>• Iniciativa <i>Smart Defense</i></li></ul>
<b>FINS</b>	Defesa e Segurança comum dos EM da UE	Liberdade e Segurança dos EM da OTAN
<b>ORGANIZAÇÃO</b>	a) <b>AED</b> : CDP e Código de Conduta P&S b) EUBG: nunca utilizado c) CR, CEP: inoperantes	a) <b>ACT</b> : NDPP b) VJTF, RAP: Dissuasão Rússia. c) Conceito de <i>Nação-Quadro</i> .
<b>ATIVIDADES</b>	<b>P&amp;S: 59 projetos (Apêndice F).</b> 4 áreas prioritárias: a) Air-to-air refueling; b) Sistemas aéreos não tripulados; c) Comunicações via satélite; d) Ciberdefesa	<b>SD: 26 projetos (Apêndice G).</b> Projetos já finalizados: a) Parceria Logística Multinacional – Manutenção de helicópteros. b) <i>Dismantling, Demilitarization and Disposal</i> (D3) de Equipamentos militares. c) Centros de Excelência . d) Parceria Logística Multinacional – Manutenção de Viatura Resistente a Minas (MRAP). e) Cooperação Multinacional em Munições (Gestão do ciclo de vida) f) Sistemas de Armas – Gestão de Sobressalentes.

**Fonte:** Elaboração própria, 2017.





### 3. O nível Sub-Regional: cooperação em defesa bilateral e minilateral na UE.

As iniciativas minilaterais de defesa na Europa são de geometria variável: abrangem entre dois e cinco membros, estão institucionalizadas em graus diferentes; são mais ou menos flexíveis, e orientadas para problemas de capacidades e operacionais<sup>26</sup> (Pannier, 2015, p.74).

Estes aglomerados de cooperação permitem reduzir os custos e acrescentar o rendimento da defesa europeia, edificando capacidades de um modo abrangente, nomeadamente: cooperação ou fornecimento de equipamento militar (baseado em requerimentos harmonizados); manutenção comum; treino e ensino; partilha de infraestruturas; e criação de unidades operacionais conjuntas (Drent, Homan and Zandee, 2013, p.10).

É possível distinguir três modelos de cooperação, para serem desenvolvidos sequencialmente: (a) Modular, em que os parceiros se complementam e reforçam, mas os módulos são autónomos e destacáveis sem a cooperação do outro (exemplo: as Marinhas Belga e Holandesa – BENESAM, ou a Força Expedicionária Conjunto-Combinada Franco-britânica – CJEF); (b) Integração, em que a projeção duma capacidade é só possível quando ambos os parceiros participam (exemplo: 1st DEU-NDL Force HQ); e (c) Especialização: os parceiros dividem funções e tarefas e são mutuamente dependentes (exemplo: proteção do espaço aéreo nos Estados Bálticos e Islândia) (Ibid. 2013, p.12).

Identificam-se três áreas-chave para garantir a eficiência, eficácia e o benefício político-estratégico da cooperação minilateral. Em primeiro lugar, a dimensão política e parlamentar: define as condições políticas para o funcionamento dos aglomerados, que devem ser impulsionadas pelos governos e legitimadas pelos parlamentos. Isto deve incluir a maneira de gerir a questão da soberania e a dependência mútua. A segunda área consiste no modo de delinear as políticas de defesa, e sincronizar o planeamento da defesa e das aquisições. Por último, o modo de relacionamento que existe entre os aglomerados com a AED e a OTAN (Drent, Zandee and Casteleijn, 2014, p.5).

Existem iniciativas “simétricas”, quer entre grandes potências militares como a França e o RU (Tratados *Lancaster House*), quer entre potências médias (NORDEFCO<sup>27</sup>), e iniciativas “assimétricas” como a cooperação germano-holandesa. Esta última é a

---

<sup>26</sup> Apêndice I.

<sup>27</sup> Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia.



materialização da proposta de Nação-quadro realizada por Alemanha na Cimeira de Gales (2014).

Pela sua importância em contribuir para a definição de um modelo aplicável à cooperação entre Portugal e Espanha, interessa analisar o modelo bilateral assimétrico de cooperação germano-holandês, e o minilateral simétrico dos países nórdicos NORDEFECO. Estas duas iniciativas foram especificamente referidas pelo DGPDN na entrevista concedida para este trabalho (Pinheiro Torres, 2016, pp.2, 3).

### **3.1. O modelo de cooperação bilateral germano-holandês.**

Atualmente a Holanda dispõe de umas Forças Armadas de 42.102 efetivos<sup>28</sup> face aos 178.800 da Alemanha<sup>29</sup>. Apesar dos confrontos do passado recente, ambos os países têm dado passos inéditos em integração e cooperação da defesa. Neste quadro, a Ministra da Defesa holandesa declarou em Bruxelas sobre este assunto: “Cada nação europeia é responsável pela nossa segurança coletiva. [...] E é importante percebermos que a cooperação acrescentada na defesa não equivale a uma perda da soberania: trata-se de melhorar a nossa capacidade de atuação.”<sup>30</sup> (Jans, 2016, p.1).

As necessidades partilhadas de segurança coletiva, um passado extenso de cooperação bilateral e uma sobreposição das respetivas políticas de segurança constituem os elementos chave sobre os quais Alemanha e Holanda edificam sua cooperação em defesa.

#### **3.1.1. Plano Concetual-Legal: O Projeto Griffin.**

O quadro legal mais atual da cooperação Germano-holandesa, ou Projeto Griffin, está definido pela “Declaração de Intenções entre os Governos Alemão e Holandês para o impulso das relações bilaterais no domínio da defesa”<sup>31</sup> assinada a 28 de maio de 2013 (Kasdorf, 2014). Esta declaração foi complementada com vários acordos, nomeadamente: Integração da Brigada Aerotransportável NDL na Divisão de Reação Rápida DEU em 2015; Cooperação da Defesa Aérea e Antimísseis, assinado em janeiro de 2016; Integração de Unidades Navais NDL/DEU (Jans, 2016, p.2); Integração da Brigada Mecanizada 43 NDL na 1ª Divisão Blindada DEU (Braw, 2016, p.1), assinado em fevereiro de 2016; e em

<sup>28</sup> Dados da AED, 2014: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Netherlands/year/2014>

<sup>29</sup> Dados da AED, 2014: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Germany/year/2014>

<sup>30</sup> “Each and every European nation shares responsibility for our collective security. [...] And it is important to realize that enhanced defense cooperation does not mean giving up sovereignty: it is all about enhancing our collective ability to act”.

<sup>31</sup> “Declaration of Intent between the German and Dutch Ministers of Defense on the further Enhancement of the bilateral Relations in the field of Defense”



2017 o acordo<sup>32</sup> para a criação do Batalhão 414º de Carros de Combate misto e a integração numa Unidade de Defesa Aérea alemã sob o Comando holandês em De Peel.

### 3.1.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites.

Ambos os países fazem parte da UE e da OTAN, organizações que conjuntamente com a ONU constituem o quadro partilhado das suas políticas de segurança e defesa. Por causa da crise económica da zona Euro, percebem conjuntamente a necessidade de estabelecer um equilíbrio entre especialização e disponibilidade de capacidades militares essenciais. Ambos os parceiros participam em iniciativas no nível multilateral, no quadro da SD e o P&S.

A Holanda abdicou em 2011 da sua capacidade blindada. Em 2012 começou vários projetos de cooperação em defesa, entre os que merecem especial destaque a integração de Forças Aéreas e Navais com a Bélgica (Weinrod, 2014, p.4) e a participação na Força Anfíbia do Reino Unido.

Pela sua parte, a Alemanha tem evoluído consideravelmente a sua política externa e de defesa (Biehl et al., 2013, pp.139–154), passando da não intervenção na crise da Líbia (2011) a contribuir no Mali (2015). A sua proposta de Nação-quadro, jogando um papel ativo na Europa como parceiro de referência, evidencia o seu interesse em manter capacidades de defesa de modo cooperativo (Carlos Izquierdo, 2017).

A mútua integração de valências e unidades militares entre ambos os parceiros responde a necessidades comuns (Dickow et al., 2013, p.4) e contribui para o reforço da defesa da UE e da OTAN, ao manterem capacidades militares essenciais com menores despesas. O principal problema do projeto, comum a outras cooperações minilaterais, consiste na difícil coordenação entre o âmbito da OTAN e da UE. Isto traduz-se no risco de se perder interoperabilidade e uniformização no âmbito multilateral, se os projetos não tiverem a necessária visão global.

### 3.1.3. Plano Estrutural.

O modo destes países estruturarem a cooperação é muito pragmático. As autoridades responsáveis reúnem-se de forma regular e frequente, numa relação baseada na confiança e a procura do benefício mútuo.

Existe a integração de unidades sob o comando efetivo do outro país, renunciando ao uso independente e autónomo. As unidades não são consideradas multinacionais, mas integradas plenamente no sistema de forças. Assim, o 1º Corpo Germano-Holandês (1

---

<sup>32</sup> <http://www.reuters.com/article/us-germany-military-netherlands-idUSKBN15P2A8>



GNC) tem um comandante alemão e um segundo comandante holandês, as Brigadas Holandesas estão integradas em Divisões alemãs, e o Batalhão de Fuzileiros Navais alemão está integrado numa Brigada de Infantaria de Marinha holandesa.

### 3.1.4. Plano Funcional: Atividades.

O leque de atividades desenvolvidas é muito abrangente, incluindo a interoperabilidade e treino de forças, a integração de capacidades militares, a cooperação industrial e intercâmbio de informação e a contribuição para as operações multinacionais no quadro da OTAN e a UE (tabela 9).

**Tabela 9. – Atividades da Cooperação germano-holandesa em defesa.**

ATIVIDADES BILATERAIS	
<b>1. 1 GNC (MN HQ)</b>	Integrado na Estrutura de Forças da OTAN, o seu objetivo é contribuir para a defesa no quadro da OTAN e a UE, fornecendo uma capacidade essencial de comando de operações conjuntas com predomínio terrestre ( <i>land-centric ops</i> ). Participa em: <ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento do Conceito de <i>Comprehensive Approach</i></li><li>• Desenvolvimento do conceito JTF HQ</li><li>• NRF LCC 2005, 2008, 2015</li><li>• ISAF 2003, 2009 e 2013</li></ul>
<b>2. Forças Expedicionárias</b>	Integração da XI Brigada de Assalto Aéreo holandesa na Divisão de Reação Rápida Alemã ( <i>Schnelle Kräfte</i> ), sob comando DEU. <ul style="list-style-type: none"><li>• Constitui uma capacidade essencial, combinando meios aéreos, paraquedistas, helicópteros e de operações especiais.</li><li>• Preparação para operações NEO.</li><li>• A disposição da OTAN em OPCOM.</li></ul>
<b>3. Segurança Marítima e cooperação naval</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Partilha do navio de projeção e apoio logístico holandês HNLMS Karel Doorman.</li><li>• Integração dum Batalhão de Fuzileiros DEU na Brigada de Infantaria de Marinha holandesa, sob comando holandês.</li><li>• Cooperação de forças de submarinos.</li><li>• Cooperação na construção naval.</li><li>• Cooperação em capacidades de vigilância marítima e fiscalização.</li></ul>
<b>4. Apoios de Fogo Conjuntos (JFS)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Treino conjunto-combinado em artilharia e fogos conjuntos.</li><li>• Compatibilidade doutrinal</li><li>• Participação em exercícios periódicos.</li><li>• Unidade de treino JFS combinada</li></ul>
<b>5. Carros de combate e meios blindados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Treino de tripulações holandesas de carro de combate.</li><li>• Manutenção da capacidade blindada holandesa com meios alemães.</li><li>• Desenvolvimento de meios blindados (Fennek, transportes)</li></ul>

**Fonte:** (Dickow et al., 2013). Elaboração própria, 2016

O resultado da cooperação bilateral está a ser mutuamente benéfico. Num cenário de reduções orçamentais, foram mantidas e beneficiadas capacidades que poderiam ter-se perdido, como foi o caso dos P3 *Orion* holandeses. A Alemanha desenvolve com sucesso o seu conceito de *Nação-quadro*, e ganha progressivamente visibilidade no âmbito da defesa europeia e da OTAN.



Esta cooperação considera-se um padrão porquanto inclui uma cedência grande de soberania, ao integrar totalmente unidades sob comando de outro parceiro, desistindo ao uso independente das mesmas. Atualmente constitui o exemplo mais avançado de integração em defesa na UE.

### **3.2. O modelo de cooperação minilateral NORDEFECO.**

A Cooperação Nórdica de Defesa (NORDEFECO) foi criada em 2009, reforçando a cooperação histórica existente entre Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia e Islândia. O seu objetivo genérico é fortalecer a defesa nacional dos parceiros, desenvolver as sinergias comuns e facilitar soluções eficientes.

#### **3.2.1. Plano Concetual-Legal: O Memorando de Entendimento da Cooperação em Defesa Nórdica.**

No dia 4 de novembro de 2009 foi aprovado o Memorando de Entendimento (MoU) pelas cinco nações nórdicas, aglomerando na NORDEFECO outras três estruturas paralelas de cooperação, nomeadamente: a NORDCAPS (1980), programa de treino e formação em Operações de Apoio à Paz; a NORDAC (1990), no âmbito da obtenção, manutenção e desenvolvimento coordenado de materiais de defesa (com uma poupança estimada de 100 milhões de euros em 15 anos); e a NORDSUP (2008), que envolvia a cooperação em 140 áreas específicas de defesa. Na reunião de dezembro de 2013, decidiu-se um plano de ação futura designado por NORDEFECO 2020.

A NORDEFECO é mais uma estrutura de cooperação do que uma organização. Não fornece defesa coletiva, e não garante apoio militar. Os parceiros que são membros da OTAN (DNK, NOR, ISL) ou da UE (SUE, FIN) percebem a iniciativa como complementar a estas.

#### **3.2.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites**

Os objetivos da NORDEFECO consistem na coordenação da defesa no longo prazo; a identificação e discussão de políticas e estratégias de defesa comuns; o melhoramento dos efeitos e qualidade das Forças Armadas; a eficiência de custos; o desenvolvimento de interoperabilidade conjunto-combinada; a cooperação em operações multinacionais, reforma de sector de segurança e apoio à paz e segurança internacionais; o benefício económico e a promoção da indústria de defesa.

No nível militar, a NORDEFECO procura a cooperação sem fronteiras entre os parceiros, procurando a melhor relação custo-eficiência e capacidade. Para o efeito, existe



uma colaboração mútua em todo o espectro das estruturas da defesa, que permite manter as necessárias capacidades nacionais e combinar os esforços nas operações internacionais.

### 3.2.3. Plano Estrutural.

A NORDEFCO inclui estruturas de cooperação políticas e militares. No Comité de Direção Política, as nações são representadas pelos respetivos DGPDN. No Comité de Coordenação Militar (MCC), participam os CEMGFA ou seus representantes. Pelo facto de não se tratar de uma estrutura de comando, as atividades são concertadas no seu seio, sendo que a execução é de responsabilidade nacional, embora possa ser designado uma nação líder para a atividade.

No nível militar, existem as Áreas de Cooperação (COPA), participadas por representantes com capacidade de decisão e subordinadas ao MCC, que a seguir se elencam: (1) Capacidades (COPA CAPA); (2) Recursos Humanos e Formação (COPA HR&E); (3) Treino e Exercícios (COPA TR&EX); (4) Operações (COPA OPS); e (5) Armamentos (COPA ARMA). As COPA consideram diferentes horizontes temporais, quer operações em curso, quer planos futuros a 20 anos.

**Tabela 10. – Atividades da Cooperação em defesa NORDEFCO.**

ATIVIDADES MINILATERAIS	
<b>COPA CAPA</b>	a) Melhora dos meios de transporte aéreo (NORTAT): Uso, manutenção, treino, exercícios. b) C-IED c) Materiais de acantonamento e bivaque. d) Ciberdefesa e) Simuladores f) Capacidade de mobilidade (engenharia) g) <i>Medidas contraminas</i> (MCM), h) <i>Agrupamento Tático 2020</i> : Geração dum Batalhão Nórdico, com doutrina comum.
<b>COPA ARMA</b>	<b>13 subgrupos de trabalho:</b> <b>WG</b> Gestão de Base; <b>WG</b> Sistemas de mergulho; <b>WG</b> Medio-ambiente e materiais perigosos; <b>WG</b> Apoio geo-espacial; <b>WG</b> Sensores Aéreos de vigilância de largo alcance; <b>WG</b> Codificação NATO; <b>WG</b> PHARMA; <b>WG</b> SAP; <b>WG</b> Proteção e vestuário do combatente; <b>WG</b> SITAWARE; <b>WG</b> Munições e Armamentos; <b>WG</b> Rações individuais; <b>WG</b> Uniforme comum nórdico; <b>WG</b> Simuladores <i>in-door</i> de armas pequenas; <b>WG</b> Máscaras de proteção CBRN. <b>WG</b> <i>Tactical Data Link</i> ; Acordo Técnico de Redes de Camuflagem
<b>COPA HR&amp;E</b>	Treino individual e cursos
<b>COPA TR&amp;EX</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coordenar e harmonizar o treino militar</li><li>• Plano quinquenal conjunto-combinado Nórdico de Exercícios</li><li>• Exercícios aéreos <i>cross-border</i>; uso conjunto de áreas de treino, instalações e campos de tiro.</li></ul>

Fonte: (<http://www.nordefco.org/ADL>). Elaboração própria, 2016.



#### 3.2.4. Plano Funcional: Atividades.

As principais atividades consistem no desenvolvimento de capacidades e armamentos, interoperabilidade e treino de forças, cooperação industrial e criação de uma força combinada projetável, como mostra a tabela.

O ponto fraco principal da NORDEFECO encontra-se na heterogeneidade dos parceiros, Estados Membros da OTAN ou da UE, com quadros divergentes de defesa coletiva. O resultado é a dependência excessiva da política e a desconfiança. No entanto, a poupança e o desenvolvimento de capacidades são evidentes. A crise da Ucrânia está a influir numa maior aproximação da OTAN da Suécia e a Finlândia.

#### 3.3. Consequências para o caso de estudo.

Os exemplos analisados são diferentes, mas ambos os modelos fornecem importantes benefícios aos seus membros, além de permitir uma cooperação mais aprofundada e abrangente que no nível regional. Podem identificar-se facilmente as condições de sucesso que já foram definidas no primeiro capítulo: confiança e solidariedade; soberania (percebida como “capacidade de atuar”); culturas estratégicas semelhantes; proximidade geográfica e cultural; número dos parceiros limitado; processo descendente e ascendente; mudanças na cultura de defesa, organização e conceitos; alinhamento no planeamento da defesa (equipamentos semelhantes); standardização e interoperabilidade; realismo, clareza e intuítos sérios; e envolvimento dos Parlaentos.

O modelo assimétrico de FN germano-holandês propõe uma integração ampla, onde a preservação de capacidades se sobrepõe à soberania. A preservação de capacidades militares, principalmente pelo menor dos parceiros (carros de combate, aviões P3,...), compensa-se com a interoperabilidade e os benefícios políticos, sucesso e visibilidade, atingidos pelo projeto alemão.

Aliás, a cooperação NORDEFECO constitui uma simbiose economicamente eficiente, que não inclui defesa coletiva. Este formato de cooperação, complementar ao multilateral da OTAN e a UE, permite aos parceiros uma elevada economia de meios no desenvolvimento e manutenção de suas capacidades militares. Este modelo sem integração envolve a coordenação profunda da indústria e atinge um alto nível de interoperabilidade, materializado nos EUBG nórdicos e na partilha de equipamentos e materiais.

Portugal e Espanha podem tirar consequências úteis das estruturas e atividades consideradas, no entanto é preciso considerar as particularidades dos parceiros ibéricos para edificar um modelo adequado.





#### **4. Estado atual da cooperação em matéria de defesa entre Portugal e Espanha.**

Portugal e Espanha são países vizinhos, mas durante muitos séculos não desenvolveram o nível de relacionamento correspondente a este facto, nem ao mútuo benefício que se poderia daí derivar. Tem existido historicamente uma rivalidade, que levou a projetos incompatíveis e alianças internacionais orientadas a reequilibrar o balanço de forças, em vez de favorecer a sinergia da ação conjunta (Aznar Fernández-Montesinos, 2015, p.2).

As relações bilaterais entre Portugal e Espanha constituem um processo que tem evoluído bastante nos últimos anos. A leitura atenta dos Tratados e Convénios é prova dessa evolução, mas também testemunha de uma história comum que nem foi sempre cordial. É interessante verificar que em 1939<sup>33</sup> se falasse de “Amizade e não-agressão”, e já no período democrático em 1977<sup>34</sup> de “Amizade e Cooperação”. Contudo, o resultado das relações diplomáticas bilaterais nos últimos trinta anos é muito positivo. Após séculos de relações bilaterais complexas, com períodos de aproximação e outros de hostilidade, nas últimas três décadas tem-se verificado uma confluência entre os dois países e as suas sociedades.

O progressivo alinhamento de posições e estratégias entre Espanha e Portugal (Maio, 2013), decorre de vários fatores, nomeadamente: a natural convergência de interesses em virtude da vizinhança; o desenvolvimento sincrónico de processos de transição e consolidação democrática; a entrada de Espanha na OTAN (1986); a adesão simultânea às Comunidades Europeias (1986); e os desenvolvimentos posteriores com os diferentes Tratados Europeus.

Tudo isto tem contribuído para dinamizar e aumentar as relações bilaterais, abrindo novas áreas de cooperação. Tendo em conta o fator geográfico de vizinhança indissociável, a integração peninsular no âmbito económico foi rápida e estabeleceram-se sólidas relações de interdependência (Chislett, 2004).

Os dois países constituíram um complexo tecido de tratados e acordos bilaterais que asseguram o funcionamento normal das relações bilaterais e transfronteiriças. Têm destaque o suprarreferido Tratado de Amizade e Cooperação de 1977, que será revisado no futuro próximo (MAEC, 2016, p.5); o Tratado de Valência de 2002 sobre cooperação transfronteiriça entre entidades e instâncias territoriais; e o Convénio de Albufeira de 2008

---

<sup>33</sup> Tratado de Amizade e não Agressão feito em Lisboa a 17 de março de 1939, bem como os respetivos Protocolos Adicionais de 29 de julho de 1940, de 20 de setembro de 1948 e de 22 de maio de 1970.

<sup>34</sup> Tratado de Amizade e Cooperação entre Portugal e Espanha, assinado a 22 de novembro de 1977.





sobre cooperação em matéria de bacias hidrográficas luso-espanholas, que se vêm a adicionar a um longo acervo histórico<sup>35</sup> no que ressalta o Tratado de Limites de 1864, com um século e meio de vigência.

Os contatos no nível político são numerosos e intensos. As Cimeiras Luso-Espanholas iniciadas em 1983 constituem o mecanismo fundamental de consulta ao mais alto nível e o motor das relações bilaterais. As últimas cimeiras, que tiveram lugar em Baiona (28<sup>a</sup>, junho 2015) e Vila Real (29<sup>a</sup>, maio 2017), decorreram num contexto de entendimento bilateral na sequência de assuntos importantes da UE<sup>36</sup> (Moncloa, 2015, p.2; Sánchez Bardón, 2015, p.3).

A cooperação entre Portugal e Espanha abrange também o âmbito da política externa. Desde o seu ingresso nas Comunidades Europeias, tem sido muito estreita no quadro da UE, os dois países mantendo contatos regulares para alinhar posições e interesses frequentemente coincidentes. Ambos impulsionam projetos comuns no âmbito regional, nomeadamente as Cimeiras Ibero-americanas ou a iniciativa 5+5, este último convertido num foro privilegiado de cooperação na região mediterrânica. No âmbito global releva-se os apoios mútuos nas candidaturas para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de Portugal (2010-2011) e de Espanha (2015-2016), entre outros (MAEC, 2016, p.6; Cravinho, 2010; Molina, 2014).

O governo de Espanha fez na anterior legislatura um grande esforço no campo da Segurança e a Defesa, que aparece refletido em novas leis e conceitos, nomeadamente a Diretiva de Defesa Nacional (DDN) (2012); a Estratégia de Segurança Nacional (ESN) (2013); a Lei de Ação e Serviço Externo do Estado (2014); a Estratégia de Ação Exterior (2014) e a Lei de Segurança Nacional (2015). Todo isso é definidor de uma nova orientação, onde o âmbito bilateral, e muito particularmente as relações com Portugal (Gobierno de España, 2013, pp.3, 13), ocupam um posto prioritário.

Pela sua parte, Portugal definiu um novo Conceito Estratégico da Defesa Nacional (CEDN) (2013); o Modelo de Defesa Nacional DEFESA 2020 (2013); a Lei de Defesa Nacional (2014) e A Defesa de Portugal (2015), onde identificam estratégias e se desenham as linhas da sua atuação, com vocação de acrescentar a cooperação bilateral e multilateral em determinadas áreas de interesse (Governo de Portugal, 2013, p.31).

---

<sup>35</sup> O Apêndice B recolhe os convénios bilaterais mais significativos importantes assinados desde 1977.

<sup>36</sup> <http://observador.pt/2017/05/30/cimeira-iberica-novos-acordos-e-mais-cooperacao-transfronteirica/> (30 de maio de 2017).



Este recente impulso protagonizado pelos dois países abrange ferramentas fundamentais como a diplomacia, as Forças Armadas, as Forças e Serviços de Segurança do Estado, os serviços de informações, a proteção civil, a cooperação ao desenvolvimento e as relações económicas e comerciais. Isto abre a porta para uma maior colaboração em matéria de defesa em áreas geográficas como África, onde Portugal tem uma grande experiência e onde existem interesses comuns com Espanha. A sub-região abrangida pelo Sahel, Golfo da Guiné e Corno de África, identificada como área vital (Gobierno de España, 2013, p.17) (Governo de Portugal, 2013, p.27), representa já hoje o cenário principal destas políticas (Gobierno de España, 2014, p.121).

#### **4.1. Plano Concetual-legal: O Tratado e as Relações bilaterais.**

As relações bilaterais em matéria de defesa estão definidas pelo “Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo à Cooperação no Domínio da Defesa”, com nível de Tratado Internacional, assinado pelos respetivos Ministros de Defesa na 28ª Cimeira (defensa.com and Moncloa, 2015). O Tratado entra em vigor em 2017, após a sua ratificação.

De 1998, o quadro legal estava definido pelo “Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha”, assinado a 26 de outubro de 1998. O passo intermédio para atingir o novo Tratado de Baiona foi a “Declaração de Intenções Conjunta para o Reforço da Cooperação no Âmbito da Defesa”, assinada pelos Ministros de Defesa dos dois países em novembro de 2012. Esta tinha sido iniciada por proposta do DGPDN de Portugal que, considerando que era preciso estabelecer o adequado quadro jurídico para umas relações que já existiam de facto, propôs ao seu homólogo espanhol, o *Director General de Política de Defensa* (DIGENPOL), o início dos trabalhos.

A Declaração expressava claramente a intenção de desenvolver uma cooperação bilateral reforçada que contribua para melhorar a segurança e defesa regionais, nos seios da OTAN e da UE (Portugal e Espanha, 2012, p.2). Decidiram-se várias iniciativas em distintos âmbitos: (a) No âmbito da política de defesa, decidiu-se rever o Protocolo de 1998; (b) no âmbito dos Estados-Maiores Gerais, continuar a desenvolver periodicamente as reuniões dos Estados-Maiores Peninsulares (EEMMP), em vigor desde o ano 1952, e impulsionar as atividades de cooperação bilateral; (c) no âmbito da cooperação militar e do planeamento de capacidades e do emprego de forças, explorar o desenvolvimento conjunto de capacidades no quadro do P&S e SD; e (d) no âmbito da



cooperação em matéria de armamento e indústrias da defesa, intensificar a cooperação nas áreas prioritárias de aeronáutica, naval, comunicações, tecnologias de informação e desmilitarização.

Todas estas iniciativas, e outras novas, foram materializadas finalmente no Tratado de Baiona. Este novo quadro jurídico da cooperação bilateral em defesa consolida ao CLESD como meio fundamental para a sua implementação, presidido pelos Chefes de Governo.

**Tabela 11. – Evolução dos Acordos bilaterais (1998-2015).**

<b>PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO INTERMINISTERIAL. (Lisboa, 1998)</b>	<b>ACORDO ENTRE O REINO DE ESPANHA E A REPÚBLICA PORTUGUESA RELATIVO A COOPERAÇÃO NO DOMÍNIO DA DEFESA (Baiona, 2015)</b>
<p>- Inspirado no Tratado de Amizade e Cooperação (1977)</p> <p>- Áreas de Cooperação:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Intercâmbio em política internacional de defesa, organização e gestão de pessoal das Forças Armadas, ensino e formação militar, intercâmbio de cursos, assistência hospitalar e sanitária e ordenamento jurídico.</li><li>2. investigação científica e tecnológica</li><li>3. Reforçar os laços de cooperação industrial</li><li>4. Promover o conhecimento mútuo dos valores culturais</li><li>5. Exercícios combinados</li><li>6. Troca de pontos de vista: planeamento de defesa militar; profissionalização e modernização; operações de paz e humanitárias.</li></ol>	<p>- Atualiza o Protocolo (1998)</p> <p>- Declaração de Intenções Conjunta (2012)</p> <p>- Áreas de Cooperação:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Política Defesa/Segurança Cooperativa.</li><li>2. Gestão, formação, instrução, treino e intercâmbio do pessoal militar e civil.</li><li>3. Ações conjuntas tecnologia/indústria, investigação e desenvolvimento, material e equipamentos de defesa.</li><li>4. Indústria de defesa: projetos da AED.</li><li>5. Construção, manutenção e tecnologia naval</li><li>6. Promoção de atividades históricas, culturais e desportivas.</li><li>7. Realização de exercícios militares;</li><li>8. Planeamento de capacidades e emprego de forças.</li><li>9. Ações comuns em operações humanitárias ou de manutenção de paz</li><li>10. Operações conjuntas e combinadas;</li><li>11. Concertação de posições nacionais perante organizações regionais e internacionais.</li><li>12. Partilha de capacidades SD / P&amp;S</li><li>13. PCSD: <i>Battlegroups</i> da UE</li><li>14. Segurança marítima;</li><li>15. Telecomunicações militares;</li><li>16. Ações conjuntas emergências e catástrofes</li><li>17. Defesa aérea, sobrevoos e aterragens e operações de busca e salvamento</li><li>18. Gestão do espaço aéreo</li><li>19. Circulação aérea operacional/trânsito</li><li>20. Ciberdefesa e terrorismo global</li><li>21. Energia e clima</li><li>22. Atividades geográficas, cartográficas, hidrográficas, oceanográficas e meteorológicas</li></ol>

**Fonte:** (Portugal e Espanha, 1998, 2015a) Elaborado pelo Autor, 2016.



#### 4.2. Plano Instrumental: objetivos e limites indispensáveis

Em 2012, o então Ministro de Defesa Aguiar Branco declarava que Portugal e Espanha poderiam “edificar capacidades militares“, justificando que “não podemos ter a ilusão de que, sozinhos, vamos ter força para poder ser atores de segurança, já não secundários mas irrelevantes, como é exigível em termos de defesa nacional“ (Machado, 2012, p.1).

Mas não é só a crise económica, traduzida em perda de capacidades, que justifica a necessidade de uma parceria em defesa. O DGPDN (Pinheiro Torres, 2016, p.D-2), explicou na entrevista realizada sobre o assunto, que “nenhum país tem hoje a capacidade de defrontar sozinho as ameaças globais. Portugal e Espanha partilham uma história e cultura comuns, um mesmo espaço geográfico, defrontam os mesmos desafios, riscos e ameaças. Por isso a cooperação em matéria de defesa é uma questão de necessidade mútua, e ao mesmo tempo, é algo natural”. Esta mesma visão foi ratificada pela DIGENPOL, (Gómez Castro, 2017, p.J-2). Aliás, a Diretiva de Defesa Nacional espanhola (2012), explicita que Espanha participará de maneira ativa e responsável nas iniciativas da OTAN que favorecem os interesses nacionais e coletivos; na configuração e avanço da PCSD e da CEP; e que reforçará as relações bilaterais com os atores que tiverem ameaças e interesses partilhados, puderem fornecer estabilidade no seu contexto próximo, ou melhorarem a posição estratégica do país.

Portanto, considera-se necessário analisar as estratégias de segurança e defesa de Portugal e Espanha (tabela 12), comparando nomeadamente os interesses, ameaças, pontos fortes e fracos e contextos internacionais de atuação. Assim sendo, pretende-se confirmar a necessidade da cooperação e traçar as linhas que delimitam o benefício mútuo.

**Tabela 12. – Documentos chave de Segurança, Defesa e Ação Externa.**

PORTUGAL	ESPANHA
Conceito Estratégico da Defesa Nacional (CEDN) (2013); Modelo de Defesa Nacional DEFESA 2020 (2013); Lei de Defesa Nacional (2009) A Defesa de Portugal (2015)	Diretiva de Defesa Nacional (DDN) (2012); Estratégia de Segurança Nacional (ESN) (2013); Lei de Segurança Nacional (2015) Estratégia de Ação Externa (2014) Lei de Ação e Serviço Externo do Estado (2014);

**Fonte:** (Elaboração própria, 2016).

A abordagem que feita pelos dois países é diferente. Portugal utiliza um documento chave, o CEDN, para referir todos os aspetos relacionados com a defesa e ação externa do Estado. No entanto, Espanha utiliza dois documentos, a ESN e a Estratégia de Ação Externa, que materializa posteriormente em sistemas interministeriais, definidos por Leis específicas.

A tabela 13 permite visualizar os interesses de cada país e as principais ameaças consideradas, que são claramente semelhantes. Muitos dos interesses constituem áreas potenciais de cooperação, pois Portugal e Espanha são EM da UE e da OTAN, participam juntos nas iniciativas no Mediterrâneo, e fazem parte da comunidade Ibero-americana.

**Tabela 13. – Comparação de interesses e consideração de ameaças.**

	PORTUGAL	ESPAÑA
<b>INTERESSES</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Afirmar a sua presença no mundo;</li><li>2. Consolidar a sua inserção numa sólida rede de alianças;</li><li>3. Defender a afirmação e a credibilidade externa do Estado;</li><li>4. Valorizar as comunidades Portuguesas;</li><li>5. Contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Defesa do Estado: território, acessos, população, ordem constitucional, soberania e independência.</li><li>2. Os derivados da situação geográfica e condição marítima de Espanha.</li><li>3. Uso das vias de comunicação marítimas e aéreas</li><li>4. Fornecimento de recursos básicos.</li><li>5. Paz e estabilidade no Mediterrâneo.</li><li>6. Cooperação com América Latina.</li><li>7. Promoção da paz e da segurança internacional.</li></ol>
<b>AMEAÇAS</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Terrorismo;</li><li>2. Proliferação de ADM</li><li>3. A criminalidade transnacional organizada;</li><li>4. A cibercriminalidade;</li><li>5. A pirataria.</li><li>6. Alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos;</li><li>7. Ocorrência ondas de calor e frio;</li><li>8. Atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo;</li><li>9. Pandemias e outros riscos sanitários.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Terrorismo</li><li>2. Proliferação de ADM</li><li>3. A criminalidade transnacional organizada;</li><li>4. Cibercriminalidade</li><li>5. Conflitos armados</li><li>6. Vulnerabilidade do espaço marítimo</li><li>7. Vulnerabilidade das infraestruturas críticas e serviços essenciais</li><li>8. Instabilidade económica e financeira</li><li>9. Vulnerabilidade energética</li><li>10. Fluxos migratórios irregulares</li><li>11. Espionagem</li><li>12. Emergências e catástrofes</li></ol>

**Fonte:** (Governo de Portugal, 2013; Gobierno de España, 2014). Elaboração própria, 2016.

A DDN espanhola sublinha que as defesas dos EM da UE são apenas viáveis e sustentáveis através da cooperação. No entanto, a principal limitação imposta por Espanha para a cooperação corresponde às denominadas ameaças não partilhadas (IEEE and Tecnalia, 2013, p.28). Estas incluem Ceuta, Melilla, e aos restantes territórios de soberania no Norte da África, que não podem sustentar-se na cooperação internacional.

Considera-se de grande interesse a ponderação dos pontos fortes e fracos de cada país (tabela 14). No âmbito cultural, Portugal e Espanha lideram duas das maiores comunidades linguísticas do mundo. De acordo com o Dr. Durántez Prados (2015), há grandes possibilidades no mundo globalizado para a Iberoфония, definida como o espaço multinacional constituído por países de línguas ibéricas, que abrange todos os continentes e está composto por trinta países e mais de 700 milhões de pessoas. A articulação deste



espaço, respeitando o necessário protagonismo de cada país no seu âmbito, pode constituir uma oportunidade de acrescentar a influência num mundo maioritariamente anglófono.

**Tabela 14. – Comparação de pontos fortes e fracos.**

	PORTUGAL	ESPANHA
<b>PONTOS FORTES</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Centralidade no espaço atlântico;</li><li>2. Regime democrático consolidado;</li><li>3. Participação na UE, OTAN e CPLP;</li><li>4. História, identidade e coesão;</li><li>5. Cultura e o espaço linguístico;</li><li>6. Comunidades de emigrantes</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Posição estratégica: África, América;</li><li>2. Democracia avançada;</li><li>3. Economia aberta e diversificada;</li><li>4. Infraestruturas;</li><li>5. Língua espanhola e diversidade;</li></ol>
<b>PONTOS FRACOS</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Envelhecimento da população</li><li>2. Dependência energética e alimentar</li><li>3. Desequilíbrios económico-financeiros</li><li>4. Baixa competitividade da economia;</li><li>5. Insuficiências do sistema de justiça</li><li>6. constrangimentos de ordenamento do território</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Debilidade demográfica: Pais envelhecido; taxa de fertilidade baixa; alta imigração.</li><li>2. Recursos naturais: água escassa; energia (70,8% do exterior)</li><li>3. Presença exterior: empresas vulneráveis a decisões políticas; I+D baixo; poucas empresas exportadoras.</li></ol>

**Fonte:** (Governo de Portugal, 2013; Gobierno de España, 2014). Elaboração própria, 2016.

Constatam-se muitas outras convergências e projetos comuns de desenvolvimento, como a partilha de recursos hídricos, projetos energéticos ou iniciativas em infraestruturas. A palavra-chave neste caso é a confiança, fortalecida pelo quadro multilateral da UE.

**Tabela 15. – Comparação de contextos internacionais.**

	PORTUGAL	ESPANHA
<b>CONTEXTOS DE SEGURANÇA REGIONAIS</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. A Europa e a União Europeia</li><li>2. EUA e relações transatlânticas</li><li>3. Norte de África e Médio Oriente</li><li>4. África subsaariana</li><li>5. Atlântico</li><li>6. Ásia.</li></ol> <p><b>Espaços Estratégicos de Interesse:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• espaço euro-atlântico</li><li>• península e Mediterrâneo</li><li>• Atlântico sul</li><li>• Índia-Ásia</li></ul>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. União Europeia</li><li>2. Mediterrâneo e o Médio Oriente</li><li>3. América Latina e Caribe</li><li>4. Relação Transatlântica: EUA, Canadá</li><li>5. África Subsaariana</li><li>6. Ásia-Pacífico. Austrália</li><li>7. Rússia</li></ol> <p><b>Zonas vitais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Sahel</li><li>• Corno de África</li><li>• Golfo da Guiné</li></ul>
<b>SEGURANÇA COOPERATIVA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. UE</li><li>2. OTAN</li><li>3. ONU</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. UE</li><li>2. OTAN</li><li>3. ONU</li><li>4. OSCE</li></ol>

**Fonte:** (Governo de Portugal, 2013; Gobierno de España, 2014). Elaboração própria, 2016.

Os contextos internacionais de segurança e ação externa de cada país (tabela 15) e a pertença às mesmas estruturas de segurança cooperativa, são outras mais-valias para justificar a necessidade de cooperação em defesa. A estratégia de segurança espanhola identifica vários contextos estratégicos no mundo globalizado e três Zonas Vitais, e Portugal delimita EEI (Governo de Portugal, 2013, p.26). Contudo, a intervenção coordenada nas Zonas Vitais e EEI é materializada em iniciativas como a cooperação no



Golfo da Guiné, apresentada conjuntamente ante a UE em maio de 2015 (Ministérios da Defesa da Dinamarca, França, Portugal e Espanha, 2015).

#### 4.3. Plano Estrutural: O CLESD.

A Cimeira Luso-Espanhola de Badajoz de 2006 teve uma enorme importância no âmbito da Defesa e a Segurança, pela constituição do Conselho Luso-espanhol de Segurança e Defesa (CLESD), sob a autoridade e orientação do Primeiro-Ministro português e do Presidente do Governo espanhol. O CLESD representou um enorme salto qualitativo no estabelecimento de uma verdadeira e estruturada parceria estratégica luso-espanhola, definida no quadro do “Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha”, assinado o 26 de outubro de 1998.

O CLESD estrutura-se em três níveis, nomeadamente: (a) Conselho de Segurança e Defesa; (b) Comissão Preparatória; e (c) Grupos de Trabalho: Diálogo Político Diplomático, Diálogo Político-Estratégico, Cooperação em Armamento e Indústrias de Defesa e Cooperação entre Forças Armadas (no quadro dos EEMMPP).

**Tabela 16. – Estrutura e níveis do CLESD**

<b>1º Nível</b> <b>Conselho</b> <b>Reúne Anualmente</b> <b>Os temas a abordar nos CLESD resultam quer das propostas emanadas pela CP, quer do que for superiormente definido</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presidido pelos Chefes de Governo espanhol e português,</li><li>• Ministros dos Negócios Estrangeiros (MNE) e Defesa Nacional (MDN) de Portugal e Espanha</li><li>• Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) de Portugal e Espanha</li></ul>
<b>2º Nível</b> <b>Comissão Preparatória (cp)</b> <b>Prepara as reuniões anuais do CLESD</b> <b>As propostas da CP resultam dos trabalhos havidos em sede dos GT</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Directores Gerais de Política Externa (DGPE's) / MNE</li><li>• Directores Gerais de Política de Defesa (DGPDN's) / MDN,</li><li>• Directores Gerais de Armamento (DGA) / MDN</li><li>• Representantes dos Estados-Maiores Gerais das Forças Armadas (EMGFA's).</li></ul>
<b>3º Nível</b> <b>Grupos de Trabalho (GT)</b> <b>Cooperação Bilateral</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Diálogo Político-Diplomático:</b> Ao nível das Direcções Gerais de Política Externa e presidido pelos respectivos Directores-Gerais</li><li>• <b>Diálogo Político-Estratégico</b> – Ao nível das Direcções Gerais de Política de Defesa e presidido pelos respectivos Directores-Gerais.</li><li>• <b>Cooperação em Armamento e Indústrias de Defesa</b> – Ao nível das Direcções-Gerais de Armamento e presidido pelos respectivos Directores-Gerais.</li><li>• <b>Estados Maiores Peninsulares</b> - Ao nível dos EMGFA.</li></ul>

Fonte: (DGPDN, 2016)

Na entrevista mantida com o Subdiretor-Geral de Recursos (Castanheira Macedo, 2016), este indicou que na reunião bilateral de 29 de maio de 2015 em Mourão foi manifestada a necessidade de repensar o CLESD para lhe dar outra relevância

(preocupação manifestada pela parte portuguesa, DGPDN, sendo que a parte espanhola não considerou a questão relevante naquela altura, dadas as questões mais urgentes da conjuntura económico-social). Finalmente, ambos os países acordaram em estudar um modelo mais viável para o CLESD (Gómez Castro, 2017, p.J-1), especialmente para a execução formal do 1º nível, e facilitar as “reuniões a 8” do 2º nível.

#### 4.4. Plano Funcional: Atividades.

As atividades de cooperação em matéria de defesa que partilham Portugal e Espanha decorrem no nível regional, dentro das iniciativas de SD e P&S, e no nível sub-regional bilateral, nas áreas delimitadas pelo Tratado de Baiona.

**Tabela 17. – Cooperação bilateral no nível regional.**

NÍVEL REGIONAL	
Forças e missões	<ol style="list-style-type: none"><li>1) NATO VJTF 2016: Integração do Batalhão (PRT) na Brigada VJTF (ESP lead).</li><li>2) EU Battlegroup 2017/2: Integração Unidades PRT no EUBG (ESP lead)</li><li>3) EUBG 2019 e 2021.</li><li>4) Operação INHERENT RESOLVE (Iraque): Integração PRT no BPC-ESP</li><li>5) Contributo na Cooperação multilateral no Golfo de Guiné</li><li>6) Contributo no Flanco Sul (Mali e RCA)</li></ol>
Projetos de interesse comuns no âmbito da AED (P&S)	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Frota Europeia de Transporte Aéreo (EATF);</li><li>2) Laboratório Conjunto Projetável de Exploração e Análise (JDEAL);</li><li>3) Programa de Investigação para a Gestão da Sistema Europeia Unificada de Trânsito Aéreo (SESAR);</li><li>4) Vigilância Marítima (MARSUR).</li><li>5) Comunicações Governamentais via satélite do futuro.</li></ol>
Projetos de interesse comum no âmbito da OTAN (SD)	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Aglomerado de Proteção de Portos</li><li>2) Treino e Formação Multinacional OTAN em Ciberdefesa (MN CD E&amp;T)</li><li>3) Visões multinacionais das Armas guiadas aire-solo de precisão</li><li>4) Navios cisterna de apoio marítimo</li><li>5) Informação Situacional Marítima – Serviços de Informação Marítima Internacionais (MNMIS) Aglomerado: C3 (<i>Consult, Command &amp; Control</i>)</li><li>6) SOF Aviation (com prazos e níveis de ambição diferentes)</li></ol>

**Fonte:** (Castanheira Macedo, 2016; EEMMPP, 2015). Elaboração própria, 2016

Conforme se especifica nas declarações dos sucessivos CLESD, as possibilidades de cooperação em matéria de Defesa e Segurança serão tão alargadas e abrangentes como os parceiros peninsulares o pretendem: Segurança cooperativa; concertação de posições nacionais; planeamento de capacidades e emprego de forças; ações comuns; partilha de capacidades; segurança marítima; gestão, formação, treino e intercâmbio de pessoal; realização de exercícios; reforço de capacidades; gestão de emergências e catástrofes; cooperação em operações conjunto-combinadas; ações conjuntas no domínio da tecnologia e da indústria; cooperação em ciberdefesa e terrorismo global; desafios energéticos e alterações climáticas; cooperação em atividades geográficas, hidrográficas e meteorológicas; e mesmo a promoção de atividades históricas e culturais são exemplos possíveis. A tabela 17 recolhe as iniciativas atualmente em curso no nível regional, entre as





que têm destaque a disponibilização de forças no quadro da UE (EUBG) e da OTAN (VJTF) e a contribuição combinada para operações multilaterais no Iraque e no Sahel.

Além disso, Portugal e Espanha participam no desenvolvimento de projetos liderados pela Agência Europeia da Defesa (AED), assim como em projetos no âmbito da Smart Defence (SD) da OTAN.

**Tabela 18. – Cooperação bilateral no nível sub-regional (bilateral).**

NÍVEL SUB-REGIONAL	
Projetos bilaterais âmbito conjunto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Reuniões conjuntas periódicas MOPS (ESP) / CCOM (PRT)</li> <li>2) Formação e treino em ciberdefesa</li> <li>3) Organizar conjuntamente dois módulos do Curso de Alto Nível no quadro do Colégio Europeu de Segurança e Defesa</li> <li>4) Planeamento do emprego de forças no quadro da participação em operações no exterior (OTAN, UE, ONU)</li> <li>5) Elaboração de planos para o emprego de forças em situações em que sejam de interesse comum (NEO, catástrofes, emergências)</li> <li>6) Cooperação entre as Bases Tecnológicas e Indústrias de Defesa: <ul style="list-style-type: none"> <li>o helicópteros ligeiros: NH90 (Portugal desistiu)</li> <li>o transporte estratégico: A400M</li> <li>o sistemas aéreos não – tripulados (UAS)</li> </ul> </li> </ol>
Projetos bilaterais Âmbito Exército	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Sustentação do carro Leopardo. Formação pessoal especialista.</li> <li>2) Instrução e treino <ul style="list-style-type: none"> <li>o Exercícios: ORION, EFICÁCIA, ...</li> <li>o Intercâmbio entre Academias militares</li> <li>o Reunião anual de Comandos de Doutrina (IBDOCEX).</li> <li>o Ensino da língua portuguesa com apoio do Exército.</li> <li>o Intercâmbios/integração de oficiais espanhóis em Portugal</li> <li>o Bibliotecas: partilha de documentos digitalizados</li> </ul> </li> <li>3) Apoio de pessoal médico PRT ao Hospital de Campanha ESP</li> <li>4) Cooperação entre Serviços Geográficos</li> <li>5) Cooperação em matéria CBRN</li> <li>6) Utilização por ESP do Campo Militar de Santa Margarida</li> </ol>
Projetos bilaterais Âmbito Marinha	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Participação de ESP no exercício SWORDFISH17</li> <li>2) Participação nos exercícios MAGRE 17/1 e MINEX17 (guerra de minas)</li> <li>3) Acordo de cooperação, treino e certificação de Unidades operativas</li> <li>4) Levantamentos hidrográficos conjuntos e intercâmbios</li> <li>5) Acordo técnico cooperação Infantaria de Marina / Fuzileiros em vigor</li> <li>6) Cooperação na área de submarinos</li> <li>7) Preparação de acordo técnico para intercâmbio de oficiais</li> <li>8) Cooperação em Africa (intercâmbios de oficiais)</li> </ol>
Projetos bilaterais Âmbito Força Aérea	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Intercâmbio Serviços de Saúde: visitas centros, experiências aero-evacuação.</li> <li>2) Aluno de PRT em Curso de Segurança em terra.</li> <li>3) Participação ESP no exercício REAL THAW e MORSA.</li> <li>4) Intercâmbio de experiências na luta contra a pirataria.</li> <li>5) Intercâmbio informação CRM e gestão do stress.</li> <li>6) Intercâmbio informação sobre Autoridade de Aviação Militar (UAV).</li> <li>7) Intercâmbio entre Esquadras de instrução (791 e 101)</li> <li>8) Intercâmbio para Cursos de formação para sargentos (oferta em estudo)</li> <li>9) Oferta a PRT do Curso JTAC</li> <li>10) Melhorar conhecimento mútuo de Sistemas de Defesa Aérea: Revisão do protocolo RENEGADE PRT/ESP; Programação de Exercícios Crossborder.</li> </ol>

**Fonte:** (Castanheira Macedo, 2016; EEMMPP, 2015). Elaboração própria, 2016



Dentro do âmbito sub-regional, salienta-se a concertação atual de posições orientadas para o reforço da importância do Flanco Sul da UE e da OTAN (Gómez Castro, 2017, p.J-3). Isto é particularmente importante numa Europa profundamente dividida na perceção das ameaças. Os sucessivos alargamentos da OTAN e a UE têm deslocado o centro de gravidade europeu para Leste. Assim, os países do norte e o leste da Europa põem o foco da sua defesa em Rússia e na crise da Ucrânia. Todavia, Portugal e Espanha, com outros parceiros mediterrânicos, designadamente Itália e França, têm uma preocupação orientada predominantemente para Sul, justificada pelas consequências da Primavera Árabe, a extensão do terrorismo jihadista e a imigração ilegal que, conforme foi sublinhado pelo DGPDN, é importante manter e recentrar (Pinheiro Torres, 2016, p.1).

As atividades bilaterais são muito extensas e mostram um alargamento constante desde 2012. A crise económica impôs limitações orçamentais nos dois países, que encontram na partilha um modo de avançar e manter as necessárias capacidades militares. Porém, algumas propostas ficam limitadas pela mesma dificuldade de defrontar as despesas. A tabela 18 recolhe as principais atividades, áreas de intercâmbio, propostas e projetos que foram tratados na última reunião dos EEMMPP.



## 5. Modelo de cooperação entre Portugal e Espanha em matéria de defesa.

A cooperação em matéria de defesa entre Portugal e Espanha é uma realidade perceptível, definida no acordo de cooperação assinado em Baiona e materializada em atividades de importância e quantidade crescente, como foi referido no capítulo 4. O objeto deste capítulo é o de tirar consequências das análises da cooperação nos níveis regional e sub-regional para enquadrar um modelo adequado, aceitável e exequível. Ao longo do estudo, tem sido referido um conjunto de doze condições necessárias<sup>37</sup> para que a cooperação seja bem-sucedida (cap.1, pag.8), garantindo sua eficiência, eficácia e benefício político-estratégico, o que se julga necessário aplicar agora ao caso de estudo peninsular.

A confiança e solidariedade são consideradas as condições mais importantes para a cooperação em defesa, especialmente quando se realizam operações combinadas (Drent, Hendriks and Zandee, 2016, p.8). As declarações dos sucessivos CLESD; o facto da participação combinada nos processos de geração de forças EUBG ou VJTF; a cooperação, alinhamento e troca de informações no Golfo da Guiné; a participação “ombro a ombro” na BPC de Besmaya, parte da Operação *Iraqi Freedom* (OIF); a coordenação de esforços na EUTM Mali; e o facto de manter um alinhamento e coordenação das posturas perante a OTAN e a UE, evidenciam amplamente a realidade desta condição entre Portugal e Espanha.

A soberania e autonomia têm uma importância particularmente elevada no caso peninsular, por várias causas: reservas de Portugal perante uma dependência económica excessiva e perda de relevo internacional (Rivero, 2017, pp.2–5); a questão da demarcação da Zona Económica Exclusiva (ZEE) entre Madeira e as Canárias, devido à consideração da habitabilidade das Ilhas Selvagens (Gómez Adeva, 2017, pp.13–14); ou a questão de Olivença<sup>38</sup>. Quando a soberania é percebida como “capacidade de atuar”, a cooperação em defesa transforma-se numa necessidade. Aliás, o facto de serem países vizinhos, com história e geografia compartilhadas e línguas semelhantes, facilita o entendimento e, portanto, o sucesso da cooperação.

---

<sup>37</sup> (a) Confiança e solidariedade; (b) soberania e autonomia; (c) culturas estratégicas semelhantes; (d) proximidade geográfica e cultural; (e) numero dos parceiros; (f) países e forças de tamanhos e qualidades parecidas; (g) processo descendente e ascendente; (h) mudanças na cultura de defesa, organização e conceitos; (i) alinhamento no planeamento da defesa; (j) estandardização e interoperabilidade; (k) realismo, clareza e intuits sérios; e (l) envolvimento dos Paramentos.

<sup>38</sup> <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160305/40218384148/olivenza-espana-portugal-zona-conflicto-internacional-cia.html> (5 de março de 2016).



Portugal e Espanha têm atualmente culturas estratégicas convergentes (Fiott, 2015, pp.49–54, 83–86), no referente às suas posturas perante a PCSD da UE e à OTAN, o que fica evidenciado na sua visão de 360°, na importância atribuída ao flanco Sul, e na participação em iniciativas como a 5+5. Também as operações combinadas em curso constituem uma evidência desta convergência. Porém, a existência de interesses estratégicos exclusivos é um facto (CPLP, cidades autónomas e territórios de soberania em África) que, caso não sejam tidos em consideração, poderiam limitar o alcance do projeto comum. O modelo bilateral peninsular tem condições para atingir um nível de cooperação aprofundado. Progressivamente, poderia também considerar-se o eventual alargamento para outros parceiros em determinados projetos modulares, e desejavelmente uma integração e especialização enquadrada na futura CEP da UE.

A assimetria entre as economias e as capacidades militares (tabela 19) de Espanha e Portugal é uma realidade, que poderia chegar a ser limitadora para ambas as partes: reservas ante o predomínio do maior, ou pela limitada retribuição do menor. Considera-se que para ser bem-sucedida a cooperação peninsular, só a confiança e o entendimento mútuo podem anular os efeitos potencialmente negativos da assimetria (exemplos da Alemanha-Holanda, Bélgica-França, Alemanha-Dinamarca).

Uma liderança forte no nível político e militar (processo descendente e ascendente) é imprescindível, especialmente o compromisso mantido ao longo do tempo. As mudanças nos governos que possam variar substancialmente as culturas estratégicas são críticas neste ponto. O estabelecimento de dependências mútuas e a consideração da parceria como “Política do Estado” a longo prazo pode contribuir para minimizar os efeitos da normal alternância democrática.

As culturas de defesa, organização e conceitos podem ser de início muito diferentes. No entanto, é preciso mudar o “pensamento nacional” pelo “pensamento multinacional”, e começar a aplicar prioridades que não sejam exclusivamente nacionais. A troca de oficiais de ligação e de alunos, a participação em parceria nos exercícios e a alternância entre posições nacionais e internacionais, minimizam o problema. É preciso tempo e vontade de entendimento.

As formas permanentes de cooperação em defesa exigem do alinhamento no planeamento da defesa. As mútuas dependências são facilmente sustentáveis quando os parceiros procuram os mesmos equipamentos (exemplo da NORDEFCO), resultando numa maior interoperatividade das forças, o que se traduz num reforço do modelo. A



transparência constitui um pré-requisito, e os responsáveis do planeamento estão obrigados a procurar em primeiro lugar as potencialidades da cooperação multinacional.

**Tabela 19. – Comparação de capacidades PRT/ESP.**

	PORTUGAL	ESPANHA	RELAÇÃO
<b>ORÇAMENTOS 2017 (M€)</b>	2.185	8.623	1:4
<b>Efetivos Totais das Forças Armadas</b>	32.992	121.000	1:3,7
<b>Exército/Ejército de Tierra</b>	18.000	77.000	1:4,3
Efetivos Grandes Unidades	Brigada de Intervenção Brigada Mecanizada Brigada de Reação Rápida	Quartel Geral Corpo/LCC (Valencia) Divisão SAN MARCIAL: 4 Brigadas Divisão CASTILLEJOS: 3 Brigadas Brigada de Canarias Brigada de Ceuta Brigada de Melilla Brigada de Helicópteros (FAMET) Brigada Logística	
<b>Marinha/Armada Española</b>	9.000	21.000	1:2,3
Efetivos Principais navios	05 Fragatas 06 Corvetas 02 Submarinos 01 Navios Logísticos  Corpo de Fuzileiros	01 Porta-aviões (LHD) 11 Fragatas 07 Corvetas 04 Submarinos (projeto S-80) 02 Navios Logísticos 03 Transportes 02 Navios anfíbios Brigada Infanteria de Marinha	
<b>Força Aérea / Ejército del Aire</b>	7.000	20.000	1:2,9
Efetivos Principais meios	27 F16  06 C130  11 C295 05 P3 Oríon  06 Helicópteros EH-101 06 Helicópteros SAR	73 EFA 86 F18 02 A310 12 C130 18 CN-235 18 C295 07 P3 Oríon 18 CANADAIR 29 Helicópteros Cougar 15 Helicópteros SAR 04 UCAV Reaper	

**Fonte:** (EMGFA, 2017; Ejercito del Aire, 2016; Armada Española, 2016; Tierra, 2016).

Portanto, a estandardização da doutrina e interoperabilidade de equipamentos encontram-se em relação direta com a facilidade e alcance da cooperação. O uso dos mesmos equipamentos permite a integração do treino, a logística, a manutenção e a aquisição de peças de substituição (exemplo das Forças Aéreas Europeias Contribuintes<sup>39</sup> entre os países que operam o F16).

O realismo é também uma condição importante para o sucesso. O Tratado de Baiona inclui muitas áreas de cooperação, que devem ser desenvolvidas com uma finalidade clara e atingível. Não há lugar, portanto, para os propósitos simbólicos. Aliás, os intuitos devem ser sérios em termos orçamentais e na assunção dos riscos políticos (perda parcial de soberania e tensões na indústria da defesa).

<sup>39</sup> *European Participating Air Forces*

A última condição considerada diz respeito ao envolvimento dos Parlamentos de Portugal e Espanha, em tudo o que se refere à projeção de forças, planeamento da defesa e aquisições. Numa cooperação aprofundada, os procedimentos de tomada de decisão a este nível são igualmente essenciais.

A conclusão mais imediata do estudo é a de que parecem existir condições para atingir uma cooperação mutuamente benéfica. De certo modo, o quadro atual de cooperação ultrapassa muitas das iniciativas similares existentes no contexto próximo europeu. Embora uma parte das iniciativas ainda não esteja em andamento, principalmente por razões económicas, os primeiros passos já foram dados.

### 5.1. Plano Concetual-legal: Modelo bilateral assimétrico.

O modelo de cooperação deve dispor do adequado quadro legal, concertado e aprovado pelos dois países; reforçar os parceiros perante as ameaças principais que se defrontam; potenciar os pontos fortes e reduzir o impacto dos pontos fracos; e facilitar os objetivos comuns a atingir, sem prejudicar os objetivos próprios de cada um dos parceiros. O quadro legal aplicável mais adequado pelo seu nível de tratado internacional, abrangência e flexibilidade é o Tratado de Baiona (tabela 20).

Tabela 20. – Iniciativa de cooperação sub-regional PRT/ESP.

INICIATIVA	FORMATO e CRIAÇÃO	OBJETIVOS E DOMÍNIOS
Tratado de Baiona (PRT, ESP)	Bilateral (2015) (Múltiplos programas desde 1998)	A cooperação, aberta às necessidades dos parceiros, define 22 áreas específicas de cooperação, que incluem: <b>POLÍTICA</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Aproximação político-militar</li><li>• Concertação de posições nacionais</li></ul> <b>ESTRATEGIA</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Planeamento de capacidades e emprego de forças</li><li>• Projetos de capacidades e industriais: SD/P&amp;S</li></ul> <b>OPERAÇÕES</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ações comuns em operações humanitárias ou de manutenção de paz</li><li>• PCSD: Constituição do EU Battlegroup</li><li>• Formação, instrução, treino e intercâmbio de pessoal</li><li>• Interoperabilidade e treino de forças</li><li>• Coordenação de missões permanentes: Segurança marítima, Defesa aérea, Ciberdefesa, Ações conjuntas em emergências e catástrofes</li></ul> <b>OUTRAS ATIVIDADES:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Atividades geográficas, cartográficas, hidrográficas, oceanográficas e meteorológicas</li><li>• Atividades desportivas e culturais.</li></ul>

Fonte: (Portugal e Espanha, 2015a) Elaboração própria, 2016

O Tratado de Baiona constitui uma ferramenta formal, que deve materializar-se em estruturas para o desenvolvimento, coordenação, controlo e avaliação das atividades



elencadas. O modelo deve avançar na satisfação das condições necessárias identificadas, e desejavelmente produzir periodicamente um resultado mensurável, traduzido em benefícios específicos. No entanto, ainda não têm sido definidas estruturas que permitam realizar o suprarreferido.

Considerar um novo modelo exige compreender os passos prévios já referidos no âmbito das relações internacionais entre os parceiros, e os problemas que devem ultrapassar. Nos últimos 30 anos de cooperação bilateral, o objetivo principal tem sido a edificação da confiança, o que tem tido resultados profícuos que agora é momento de reorientar à obtenção de resultados.

Para a definição do modelo, o conceito de soberania clássico substitui-se por outro de maior atualidade<sup>40</sup>, mais ligado à legitimidade do Estado e à capacidade de atuar e garantir resultados. A questão já não é a cedência de soberania, mas a preservação ou aquisição de capacidades que não existiriam individualmente. O Tratado de Baiona refere explicitamente o interesse partilhado de Portugal e Espanha por manterem e desenvolverem capacidades, nos quadros multilaterais do P&S e a SD. Portanto, o modelo privilegia a integração europeia, para além do âmbito exclusivamente bilateral. Considera-se que a iniciativa germano-holandesa é a conceitualmente mais próxima ao Tratado de Baiona, por se tratar de um modelo bilateral assimétrico. O Projeto Griffin aplica o conceito de FN, ligando as capacidades da Holanda às da Alemanha, e atingindo uma complementaridade mutuamente benéfica.

No que a paralelismos diz respeito, salientam-se os seguintes: a existência em Espanha do *NATO Rapid Deployable Corps* (NRDC), equivalente<sup>41</sup> ao 1-GNC germano-holandês; a participação junta em missões externas; a organização de *EU Battlegroups*; e o alinhamento de posições no quadro de organismos internacionais. Porém, a integração atingida pelo modelo em apreço ainda não foi materializada no caso peninsular, em que o projeto dum Grupo Tático Luso-Espanhol (GTELE) foi descontinuado por Portugal.

No âmbito da terminologia, apesar de o conceito FN não envolver nenhuma subordinação, implicitamente designa uma nação como “quadro”, o que não parece conveniente para o Tratado de Baiona, e resulta claramente contrário aos interesses nacionais de Portugal. Assim, propõe-se substituir a expressão Nação-quadro pela de Nações-parceiras (*Partnering Nations*), convenção que faz toda a diferença no caso

---

<sup>40</sup> Cap.1, apdo.1.1

<sup>41</sup> O 1-GNC e o NRDC-ESP são Quarteis Gerais da Estrutura de Forças da OTAN ao mesmo nível, dentro do *Long Term Rotation Plan* (LTRP).





ibérico. Aliás, Portugal tem características e responsabilidades diferentes da Holanda, nomeadamente a extensão da sua ZEE e a posição de referência na CPLP. Também Espanha defronta determinadas ameaças singulares e não partilhadas com a OTAN, como a responsabilidade pela defesa do seu território nacional no Norte de África (Ceuta, Melilla e outras áreas de soberania).

Contudo, considera-se que as componentes do conceito de *Framework (Partnering) Nations* são aplicáveis no Tratado de Baiona. A finalidade é avançar no nível sub-regional sem perder de vista o nível regional.

### **5.2. Plano Instrumental: Finalidade e Limites.**

A finalidade fundamental da cooperação para Portugal e Espanha consiste na preservação e partilha de capacidades num contexto económico restritivo, além de atribuir um maior peso nas instituições multilaterais ao apresentar uma postura concertada.

No contexto europeu atual, existe um claro interesse partilhado pelos dois países em manterem a importância da defesa do flanco Sul da UE e a visão 360°, frente à maior preponderância do flanco Leste. O reforço mútuo das capacidades militares de ambos países permitiria uma maior afirmação da imagem externa e da proteção dos respetivos interesses estratégicos, com destaque para os espaços geográficos de interesse comuns.

Outra importante finalidade da cooperação bilateral é a defesa e projeção da cultura. Os fóruns culturais em que participam Portugal e Espanha incluem espaços estratégicos de interesse em que há muito a ganhar, respeitando a hegemonia de cada língua.

Considerando os contextos de segurança cooperativa em que se inserem Portugal e Espanha, a cooperação em defesa fornece um evidente benefício mútuo, projetando forças conjuntamente de forma eficaz. A facilidade de entendimento e as ligações culturais existentes podem facilitar o treino e condução de operações militares, prestigiando ambos os países e aumentando a sua presença multinacional.

### **5.3. Plano Estrutural: CLESD.**

O Subdiretor-Geral de Recursos referiu a necessidade de repensar o CLESD para lhe dar outra relevância (Castanheira Macedo, 2016, p.4). Portugal e Espanha, sob proposta do DGPDN, concordaram em estudar um modelo mais viável para o primeiro nível do CLESD e, eventualmente, aprovar um novo formato em 2017, o que finalmente não foi tratado no 29º Conselho.

O principal problema situa-se mais na mecânica de funcionamento durante as cimeiras, que na eficácia do formato. Apesar de considerar-se que os Grupos e Subgrupos



de Trabalho funcionam aceitavelmente, este primeiro nível do CLESD tem de ser redefinido (Pinheiro Torres, 2016). Também parece necessário reativar o grupo de trabalho de Armamento e Indústrias da Defesa, no terceiro nível (tabela 16), que não teve desenvolvimentos desde o ano 2014 (Plaza Bringas, 2017, p.K-2). Determinados projetos, nomeadamente os relacionados com a construção naval, a comunicação via satélite, a substituição dos armamentos ligeiros G3, novas viaturas blindadas, os futuros aviões de transporte e caça, helicópteros e sistemas não tripulados deveriam ser desenvolvidos a este nível. A procura de interoperabilidade e a economia de meios, derivados do uso de equipamentos comuns, têm um impacto chave no aprofundamento da cooperação.

Independentemente dos defeitos de formato do CLESD, o modelo deve apoiar-se sobre uma estratégia de cooperação a longo prazo, que garanta a gestão integral do projeto, evitando a dispersão das atividades. O quadro legal definido pelo Tratado de Baiona deve ser desenvolvido, e incluir medidas e órgãos permanentes de controlo. Observa-se que as reuniões anuais do CLESD ficam referidas em declarações finais de conteúdo bastante genérico (o que resulta habitual neste nível), mas não são acompanhadas de relatórios periódicos, nem planos de execução.

Do ponto de vista da evolução estrutural, pode considerar-se a aplicação do modelo utilizado pela NORDEFCO. Existe uma estrutura política, materializada pelo Comité de Direção Política (em que participam exclusivamente os DGPDN) e uma estrutura militar dirigida pelo Comité de Coordenação Militar (MCC) (em que participam os CEMGFA). Na parte militar existem as áreas de cooperação (COPA), subordinadas ao MCC, já referidas anteriormente.

As diferenças principais são, nomeadamente: a maior periodicidade das reuniões; a existência de comités de coordenação; a consideração de diferentes horizontes temporais na definição de projetos; e a criação de grupos de trabalho conjuntos por matérias, não por Ramos, representando este aspeto um grande desafio em termos de coordenação, que se julga positivo e revolucionário.

#### **5.4. Plano Funcional: Atividades.**

Resulta necessário ultrapassar a situação atual, em que os âmbitos da cooperação permanecem isolados entre os Ramos, e com execução irregular muito ligada às restrições orçamentais. Diferenciam-se dois níveis fundamentais de atividades dentro do modelo, designadamente as multilaterais e as bilaterais. O Tratado de Baiona identifica 22 áreas



específicas (tabela 11), que podem ser acrescentadas segundo as necessidades dos parceiros.

As atividades multilaterais dizem respeito aos projetos de SD e P&S de interesse para Portugal e Espanha. A aplicação do modelo *Nações-parceiras* permitiria aceder a projetos e capacidades que individualmente seriam inatingíveis, ou que atualmente são tratados caso por caso. Aliás, permitiria também a projeção de forças em missões multilaterais com diminuição das despesas, se for materializado um Acordo Técnico genérico que considerasse estes empenhamentos.

O Plano de Ação da Defesa Europeia (EDAP) recentemente apresentado pela Comissão, constitui uma oportunidade excelente de impulsionar projetos de interesse comum. A UE financiará o desenvolvimento de projetos, com orçamentos da área de investigação, sob a condição de constituir um aglomerado de pelo menos três países. Se, além disso, o projeto faz parte duma CEP (o que começará a definir-se a partir de dezembro de 2017), será considerado prioritário (Plaza Bringas, 2017, p.K-1). Deste modo, o valor acrescentado da cooperação peninsular é que a parceria ibérica constitui já um grupo de dois, precisando só de um terceiro para desenvolver os seus projetos comuns prioritários com este sistema.

As atividades bilaterais constituem a principal mais-valia do modelo. Além das atividades identificadas no Tratado de Baiona, a troca de experiência no âmbito conjunto, apoio a emergências e duplo-uso podem ter grande interesse. O problema do terrorismo obrigou a Espanha a avançar muito nas áreas referidas, facilitando a contribuição das Forças Armadas à segurança interna, e constituindo um sistema eficaz e transversal de Segurança Nacional. O pessoal militar espanhol em funções de apoio a emergências e participando em missões de segurança tem a consideração legal de agente da autoridade, diferentemente do português. Considera-se que a partilha de experiências e iniciativas nestas áreas pode melhorar a eficiência dos sistemas e limitar as ameaças partilhadas.

Igualmente, as capacidades de transporte estratégico e projeção da Espanha podem constituir um complemento essencial para a capacidade de Portugal conduzir operações NEO. A ciberdefesa constitui um âmbito partilhado essencial de combate às ameaças, sendo que é particularmente importante pelo facto de o ciberespaço não ter território, o que poderia fazer deste sector a primeira capacidade partilhada a nível da UE por todos os EM.

Um assunto que também deve ser considerado, é o da comunicação estratégica do modelo. Em nenhum dos documentos analisados aparece qualquer referência à parceria



luso-espanhola, apesar de ter uma dimensão superior à de outros modelos existentes na Europa. Julga-se que o reconhecimento internacional da existência da parceria peninsular, sublinhando os fins comuns e os resultados atingidos, é um multiplicador do seu sucesso.

### **5.5. Validação do modelo.**

Para considerar válido o modelo constituído pelo Tratado de Baiona, tem de ser adequado para atingir os fins de Portugal e Espanha, aceitável para ambos os parceiros e exequível em termos económicos, políticos e materiais.

A adequabilidade foi estabelecida na definição das 22 áreas de cooperação acordadas no Tratado, que abrangem as iniciativas no nível regional e o sub-regional, permitindo avançar em todas elas com suficiente flexibilidade para se ajustar às conjunturas do momento. O modelo mantém uma clara vocação multilateral, facilitando as atividades de cooperação na OTAN e a UE.

A verificação da aceitabilidade inicial foi materializada pela assinatura do Acordo, tratado internacional ao mais alto nível. Porém, para ser plenamente aceite é necessária ainda a devida ratificação por parte dos dois países.

Por último, a exequibilidade parece a parte mais difícil de aquilatar, carecendo ainda da devida análise. Contudo, as dificuldades associadas a recursos e estratégias financeiras, culturais e diplomáticas terão de ser devidamente acauteladas. Considera-se que o Tratado de Baiona pode ser um passo firme no caminho certo, se as bases de conhecimento mútuo e confiança continuarem a ser devidamente alimentadas.

Considera-se que é preciso continuar a avançar, mas que os passos devem ser consolidados. Um plano excessivamente ambicioso e difícil de materializar poderia ter um efeito negativo difícil de recuperar (Gómez Castro, 2017, p.J-5).

### **5.6. Consequências para o caso de estudo.**

O Tratado de Baiona acabou de ser ratificado. O seu objetivo não é abrir novas vias de cooperação, mas fornecer o adequado quadro legal para o nível de relacionamento existente (Pinheiro Torres, 2016). Contudo, julga-se que a conjuntura atual, económica e securitária, exige a adoção de iniciativas mutuamente benéficas que podem ser construídas sobre este Tratado.

Portanto, analisaram-se as opções disponíveis no entorno próximo europeu, com a finalidade de extrair consequências e construir um modelo útil de cooperação bilateral, que permita conservar e aumentar capacidades ao tempo que contribuía para a defesa europeia.



Considera-se que o conceito de *Nações-parceiras*, evolução do conceito *Nação-quadro* da OTAN aplicado pela Alemanha e a Holanda, é adequado para o que se pretende: uma cooperação acrescentada em defesa no nível sub-regional, entre dois atores que interagem também no nível regional. Aliás, a estrutura da NORDEFÇO em Grupos de Trabalho conjuntos por matérias, fornece também uma possível via de evolução para o CLESD, que precisa duma organização mais permanente, capaz de coordenar, controlar e avaliar os resultados.

No referente às atividades, a coordenação de posturas perante a UE e a OTAN reforça os interesses comuns: Portugal e Espanha demonstraram estar unidos e disponíveis para confrontar os riscos, mediante a sua contribuição no Leste (VJTF, medidas de tranquilização e vigilância aérea no Báltico), o que reforça a sua visão partilhada no Sul.

Portanto, para além do considerado no Tratado, considera-se importante continuar e aumentar a cooperação nas missões OTAN e PCSD, com destaque para uma possível operação na Líbia (franco Sul); a contribuição da experiência espanhola no duplo uso e UME, com o alvo de integrar capacidades; e a coordenação dos sistemas de Força Conjunta, avançando na cooperação das operações permanentes em Território Nacional: Vigilância e Segurança Marítima; Defesa e Operações Aéreas; Comando Conjunto de Ciberdefesa.

Conclui-se que o modelo proposto, adequado e aceitável, demonstrará progressivamente a sua exequibilidade se continuar a basear-se na confiança, avançando sem presa, mas também sem pausa.



## Conclusões

A finalidade principal do presente trabalho é contribuir para a definição dum modelo de cooperação bilateral no âmbito da defesa entre Portugal e Espanha, que seja adequado, aceitável e exequível. O modelo deve materializar uma estratégia de cooperação, que colabore para a consolidação da defesa comum europeia.

Para atingir este resultado analisa-se a defesa europeia atual no nível regional, constituído pelas iniciativas multilaterais no quadro da UE e da OTAN, das quais ambos os países fazem parte; e no nível sub-regional, constituído por iniciativas bilaterais ou minilaterais entre EM. A análise considera quatro conceitos estruturantes, designadamente: concetual-legal, que permite enquadrar a cooperação; instrumental, que diz respeito aos fins perseguidos; estrutural, referido aos modos como se articulam as atividades de cooperação; e funcional, a respeito das atividades propostas.

Seguindo uma estratégia qualitativa, a metodologia de estudo de caso permite particularizar as consequências obtidas nos dos níveis, para definir um modelo de cooperação entre Portugal e Espanha de que ambos pudessem beneficiar em termos de capacidades militares, economia de meios e benefícios políticos. A necessária revisão da literatura, desenvolvida no primeiro capítulo, permitiu definir a situação atual do objeto de estudo considerado: as iniciativas de cooperação em defesa entre Estados, no quadro europeu e no período compreendido desde a 22ª Cimeira Luso-Espanhola (2006) e a 29ª Cimeira Luso-Espanhola (2017).

O impacto da crise financeira nas capacidades dos EM e a relutância dos EUA em continuar a suportar a defesa europeia, forçaram a reconsiderar o modo de gerar e manter essas capacidades, que a proliferação de crises securitárias no contexto próximo europeu tornou indispensáveis. Todavia, neste quadro complexo de ameaças e incerteza no seu próprio futuro, a UE paga quantidades significativas em investimentos redundantes, prioridades exclusivamente nacionais e obtenção de capacidades sem a necessária coordenação multilateral.

Apesar de o Tratado de Lisboa fazer um apelo à progressiva integração em matéria de defesa, os mecanismos propostos ainda não foram utilizados. No quadro da OTAN, a Cimeira de Gales de setembro de 2014 mostrou um comprometimento de todos os membros europeus da Aliança para estancar os cortes orçamentais no setor da defesa. Como patamar da despesa estabeleceu-se 2% do PIB em 10 anos, vocacionando 20% a “grandes projetos” e I+D. Nesse contexto, a Alemanha propôs o conceito de Nação-



quadro, orientado a um planeamento da defesa mais coordenado e sistematizado, criando aglomerados de Estados organizados em torno de uma nação líder, fornecedora da estrutura militar principal, à que as outras aderem as suas capacidades.

Contudo, a Europa da Defesa parece ainda uma possibilidade remota. Assim sendo, a administração Trump e o Brexit afiguram-se como uma janela de oportunidade para recuperar passadas iniciativas e impulsionar de novo o processo. O recurso ao multilateralismo e a parceria estratégica UE-OTAN, face às ameaças do flanco Leste e do flanco Sul, foram rubricados em julho de 2016, na Cimeira da OTAN em Varsóvia. Aliás, o Plano de Implementação da Estratégia Global e o Plano de Ação Europeu da Defesa, aprovados pelo Conselho da UE em novembro de 2016, constituem o relançamento de várias agendas coordenadas para a segurança e a defesa europeias.

O segundo capítulo responde à questão: Quais são os objetivos, limitações e resultados da cooperação em defesa no nível regional (OTAN/UE)? Neste nível, os dois modelos analisados tencionam desenvolver de forma coordenada as capacidades militares europeias e garantir a economia de meios, quer usando as propostas incluídas no próprio Tratado de Lisboa, quer utilizando os conceitos SD da OTAN e P&S da UE. O objetivo é tirar o máximo proveito de orçamentos de defesa restritivos, desenvolvendo, partilhando e colocando capacidades ao dispor de outros parceiros. Conclui-se que a UE e a OTAN têm grandes limitações e responsabilidades, num quadro de recursos limitados em que a soberania e a especialização resultam elementos chave. Um dos principais problemas consiste em conseguir o entendimento entre o elevado número de parceiros, cada um com distintos interesses e limitações. Considera-se verificada, portanto, a primeira das hipóteses sugeridas. Os objetivos da cooperação foram corretamente identificados, assim como os fatores limitadores de especialização e soberania.

O terceiro capítulo, focado nos modelos de cooperação no nível sub-regional, responde à questão: Quais são os objetivos, limitações e resultados da cooperação em defesa no nível sub-regional? Os EM estão multiplicando as ações de cooperação em defesa bilaterais e minilaterais, independentes do quadro da UE. Estas iniciativas têm em comum a partilha de interesses (ameaças, objetivos e necessidades), a confiança mútua e a existência de uma história prévia de cooperação. As principais vantagens são a flexibilidade, a aceitabilidade dos projetos, e que atingem rapidamente resultados. No entanto, aumentam o perigo de uma fragmentação a nível europeu, por não estarem coordenadas nem terem objetivos comuns.



Apesar dos diversos formatos, vantagens teóricas, sucessos e insucessos, todas estas iniciativas nos níveis regional e sub-regional têm como limitação comum a questão da soberania e da falta de confiança. A defesa continua a ser percebida como uma responsabilidade intimamente ligada à essência do Estado; por outro lado existe uma multiplicidade de interesses divergentes entre os EM, que fazem com que a integração ou a cooperação mais profunda em defesa não se afigure provável no curto prazo.

São analisados dois modelos totalmente diferentes, o germano-holandês e o NORDEFECO, fornecedores de importantes benefícios aos seus membros. O modelo assimétrico de FN germano-holandês propõe uma integração ampla, onde a preservação de capacidades se sobrepõe à soberania. Aliás, a cooperação NORDEFECO constitui uma simbiose economicamente eficiente, que não inclui defesa coletiva, mas permite aos parceiros uma elevada economia de meios no desenvolvimento e manutenção de suas capacidades militares.

Considera-se verificada, portanto, a segunda das hipóteses sugeridas. A cooperação no nível sub-regional foca-se em objetivos muito concretos e delimitados. A parceria produz-se principalmente entre países vizinhos, culturalmente próximos. Aliás, o modelo de FN, concetualmente assimétrico, parece dispor de características comuns e aplicáveis para o caso de estudo peninsular.

O quarto capítulo responde à questão: Quais são as características da cooperação em defesa que estabeleceram Portugal e Espanha na atualidade? Portugal e Espanha são igualmente alvos das considerações referidas nos níveis regional e sub-regional. A definição de um modelo bilateral em defesa é uma tarefa complexa que precisa da compreensão profunda dos pontos fortes, pontos fracos, ameaças, interesses e perceções particulares de ambos os parceiros. Julga-se haver muito a ganhar se Portugal e Espanha chegarem a aplicar um modelo funcional: um maior peso junto das instituições multilaterais; a coordenação de esforços; o desenvolvimento de capacidades que ficaram muito limitadas pela crise económica e uma maior eficiência na gestão e emprego dos meios.

Considera-se que a cooperação entre Portugal e Espanha é algo natural, justificada pela proximidade geográfica, histórica, cultural e a existência de interesses partilhados de segurança e defesa. No entanto, importa definir os limites da mesma. Para ter êxito, deve afirmar-se no princípio de relacionamento entre iguais e na confiança. Contudo, a diferença



entre as economias e as capacidades militares de Espanha e Portugal é uma realidade, importando que ambos os parceiros a tenham em conta para garantirem o sucesso.

Há um elevado e progressivo alinhamento de posturas nos últimos anos, acompanhado duma proliferação de atividades, tratados e iniciativas resultado duma confiança, convergência e interesse mútuo acrescentados. No entanto, também são identificados pontos exclusivos que precisam ser respeitados, para garantir o sucesso da cooperação bilateral. Considera-se que a terceira hipótese sugerida, também se verifica. As atividades desenvolvidas entre Portugal e Espanha são extensas, mas sua execução acaba por ver-se limitada devido em alguns casos a restrições orçamentais. Aliás, carece-se duma estrutura permanente enquadrante de coordenação e controlo, que avalie o desenvolvimento da cooperação sustentada numa estratégia definida em vários horizontes temporais. O nível intermédio do CLESD, que deveria atender esta função, não parece suficiente. É preciso um elemento permanente que coordene e avalie os trabalhos da cada uma das áreas e Ramos. As principais limitações, do mesmo modo que acontece nos outros níveis, encontram-se ligadas a assuntos de soberania, mas também ao receio de Portugal pela perda de identidade, que pode resultar dum relacionamento mais aprofundado em defesa com Espanha.

Por fim, o quinto capítulo responde à questão: Qual é o modelo que pode aplicar a cooperação em defesa de Portugal e Espanha, considerando a conjuntura atual, as iniciativas europeias e o novo quadro legal? Analisam-se em primeiro lugar, as condições necessárias para que a cooperação em defesa entre Portugal e Espanha seja bem-sucedida, nomeadamente: confiança e solidariedade; soberania e autonomia; semelhança das culturas estratégicas; proximidade geográfica e cultural; número dos parceiros; de semelhança dos tamanhos e qualidades dos países e forças; caráter descendente e ascendente; mudanças na cultura de defesa, organização e conceitos; alinhamento no planeamento da defesa; estandardização e interoperabilidade; realismo, clareza e intuítos sérios; e envolvimento dos Parlamentos.

Conclui-se que as condições para a cooperação existem, sendo que os pontos eventualmente limitadores são ultrapassáveis com uma abordagem diplomática e/ou política bilateral e ainda multilateral (ZEE, Olivença, dependência económica excessiva). É preciso aplicar um novo conceito de soberania, baseado na capacidade de atuar e não só na autonomia. Aliás, os efeitos da assimetria ficam anulados pela confiança e o entendimento mútuo.





A procura dum modelo aceitável, adequado e exequível para o caso peninsular exige definir um modelo específico. Concetualmente, pela diferença de capacidades existente e o seu carácter bilateral, o modelo aproxima-se do paradigma *Nação-quadro* da Cooperação germano-holandesa. Contudo, a denominação deve adaptar-se à mais aceitável de *Nações-parceiras*, que desenvolve o quadro legal definido legalmente pelo Tratado de Baiona, com nível de Tratado Internacional (superior ao interministerial do Projeto Griffin).

A estrutura do modelo, materializada no CLESD, precisa de ser acertada e propõe-se utilizar o referente da NORDEFECO, que estabelece Grupos de Trabalho conjuntos por matérias e não como no caso atual do CLESD por Ramos. Propõe-se a criação dum sistema permanente de seguimento, controlo e avaliação de resultados, localizado no nível intermédio e facilite o seu trabalho.

No que diz respeito às atividades, o Tratado inclui 22 áreas de cooperação e a flexibilidade de modificar e acrescentar o que for preciso. O modelo é tão flexível como pretendam os parceiros, e considera-se que as atividades bilaterais continuarão a aumentar paralelamente à confiança. Em última instância, o modelo pode servir de base a uma CEP, coordenando os projetos de obtenção de capacidades com outros parceiros da UE, sob o controlo da AED.

As linhas de atuação essenciais podem ser, nomeadamente: a) aumentar a cooperação e coordenação entre as Bases Tecnológicas e Indústrias de Defesa; b) aprofundar a cooperação em processos de planeamento de Defesa e desenvolvimento de capacidades, nos âmbitos da SD e P&S; c) continuação e aumento da cooperação nas missões OTAN e PCSD, com destaque de uma possível operação na Líbia (flanco Sul); d) coordenação de posições nacionais perante a UE e a OTAN; e) contribuição da experiência espanhola no duplo uso e UME, com o alvo de integrar capacidade; f) coordenação dos sistemas de Força Conjunta, avançando na cooperação das operações permanentes em Território Nacional: Vigilância e Segurança Marítima; Defesa e Operações Aéreas; Comando Conjunto de Ciberdefesa.

Quanto à validade do modelo constituído pelo Tratado de Baiona, considera-se adequado e aceitável, embora seja necessário mais tempo para afirmar rotundamente a sua exequibilidade. A adequabilidade foi estabelecida pelas 22 áreas de cooperação acordadas no Tratado, que abrangem as iniciativas no nível regional e o sub-regional, permitindo avançar em todas com suficiente flexibilidade para se ajustar às conjunturas do momento. Aliás, o modelo mantém uma clara vocação multilateral, facilitando as atividades de



cooperação na OTAN e a UE. A aceitabilidade inicial foi materializada pela assinatura do Acordo, e a ratificação por parte dos dois países está já em curso. Por último, a exequibilidade carece ainda da devida análise. Contudo, as dificuldades associadas a recursos e estratégias financeiras, culturais e diplomáticas terão de ser devidamente acauteladas. O conhecimento mútuo e confiança são chaves para o êxito.

Considera-se assim verificada a última hipótese, com a definição dum modelo de cooperação bilateral que trata de colmatar as lacunas identificadas no modelo atual, utilizando como base dois modelos eficazes, adaptados aos condicionantes específicos do caso de estudo. O principal contributo do presente trabalho para o âmbito das relações bilaterais entre Portugal e Espanha em matéria de defesa consiste na atualização de estudos anteriores e a aplicação dos mais recentes conceitos neste contexto aplicados por outros EM da UE. Não se pretendeu identificar novas áreas de cooperação, embora possam ter sido apresentadas algumas novas ideias, pois considera-se que o Tratado de Baiona acolhe com suficiente flexibilidade e abrangência os interesses de ambos os parceiros. No entanto, fez-se um esforço na tentativa de identificar as linhas mestras que delimitam o sucesso da cooperação, com especial destaque para a necessária confiança, o respeito pelas áreas hegemónicas/de soberania de cada país e o cuidado em evitar toda atividade ou atitude que pudesse desequilibrar a igualdade no tratamento internacional de ambos os parceiros.

Considera-se que o trabalho do Major-General Vieira Borges de 2010, “A Segurança e Defesa no contexto regional ibérico: os novos instrumentos de articulação de políticas e estratégias”, avançava a necessidade de um quadro legal que hoje já é uma realidade. Muitas das atividades que o CESEDEN propôs em 2012 fazem parte das 22 áreas incluídas no Tratado de Baiona, encontrando-se em diferentes estados de desenvolvimento. Também as propostas do Coronel Maio (2013) para o P&S fazem parte do quadro atual de cooperação bilateral, ultrapassando em certa medida o conceito clássico de soberania em que se afirmam as suas conclusões.

O trabalho do Major Siborro Alves sugeriu em 2013 um P&S ibérico sem cedência de soberania, com o objetivo de manter capacidades, evitar lacunas e reduzir custos. Decorridos quatro anos, com um novo quadro legal e maiores requisitos operacionais e securitários, são propostos no Tratado de Baiona o aumento e melhoria das capacidades disponíveis através da cooperação bilateral. Os limites intransponíveis definidos na altura pelas capacidades críticas de vigilância militar e fiscalização dos espaços marítimos e aéreos



sob jurisdição nacional constituem hoje em dia assuntos, e principalmente desafios, essenciais de cooperação e partilha de capacidades.

Recomenda-se para futuras pesquisas o seguimento das atividades em curso, especialmente no setor industrial, nos projetos de nível regional (P&S e SD), o avanço no estabelecimento de unidades combinadas na península e a partilha de capacidades essenciais em operações, como a de transporte estratégico. A exequibilidade do modelo proposto deverá ser aprofundada em estudos futuros, paralelamente à evolução das outras iniciativas sub-regionais na UE.



## Bibliografia

28<sup>a</sup> Cimeira Luso-Espanhola, 2015. 28<sup>a</sup> Cimeira Luso-Espanhola. [online] <http://webb.ccdr-a.gov.pt>. Available at: <[http://webb.ccdr-a.gov.pt/docs/ccdra/gestao/dci/20150622-pm-dec-final-cimeira-espanha\\_22.06.2015.pdf](http://webb.ccdr-a.gov.pt/docs/ccdra/gestao/dci/20150622-pm-dec-final-cimeira-espanha_22.06.2015.pdf)> [Accessed 3 Dec. 2015].

Alfonso Meiriño, A., 2015. La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria. *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, [online] (175. Industria Española de Defensa: Riqueza, tecnología y seguridad), pp.141–182. Available at: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_175.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_175.pdf)>.

Armada Española, 2016. *Armada Española*. [online] Available at: <[http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/\\_inicio\\_home/prefLang\\_es/](http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/_inicio_home/prefLang_es/)> [Accessed 8 May 2016].

Arteaga, F., 2016. La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación. *Real Instituto Elcano*, [online] (Documento de trabajo 16/2016-28/12/2016). Available at: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3811931c-83d8-42e5-a174-9a92c7c6aa51/DT16-2016-Arteaga-Defensa-europea-Estrategia-global-implementacion.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1482916405398>> [Accessed 15 May 2017].

Assemblea da República, 2009. *Lei Orgânica no 1-B/2009, Lei de Defesa Nacional*. Available at: <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=15450>>.

Aznar Fernández-Montesinos, F., 2015. *Documento de Análisis del IEEE 58/2015. Portugal. Cooperación y seguridad*. [online] Madrid. Available at: <<http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/12/DIEEEA58-2015.html>>.

Benedicto Solsona, M.Á., 2017. Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa. *Documentos de Seguridad y Defensa del IEEE*, [online] (73. La arquitectura de seguridad internacional: ¿un proyecto en quiebra?), pp.51–78. Available at: <<https://publicaciones.defensa.gob.es/la-arquitectura-de-seguridad-internacional-un-proyecto-en-quiebra-libros-pdf.html>>.

Biehl, H., Giegerich, B., and Jonas, A., 2013. *Strategic Cultures in Europe*. 2013th ed. [online] *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Available at: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-01168-0>>.

Biehl, H., Giegerich, B., Jonas, A., and Šešelgytė, M., 2013. *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. [online] *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Wiesbaden: Springer VS. Available at: <[http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-01168-0\\_17](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-01168-0_17)>.



Biscop, S., Fiott, D., Major, C., Mölling, C., Simón, L., Shea, J., Mattelaer, A., Šešelgyt, M., Holslag, J., Rogers, J., Coelmont, J., and Drent, M., 2013. *Egmont Paper. The state of defence in europe: State of emergency?* [online] Brussels: The Royal Institute for International Relations. Available at: <<http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/01/ep62.pdf>>.

Bodin, J., 1576. *Les six livres de la République*. [online] Paris: Librairie générale française. Available at: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k536293.r=jean+bodin.langEN>>.

Braw, E., 2016. The Military Sharing Economy. *Foreign Affairs*. [online] Available at: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2016-03-07/military-sharing-economy>>.

Carlos Izquierdo, J. de, 2016. *Documento Marco 16/2016: La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*. Madrid.

Carlos Izquierdo, J. de, 2017. *El Libro Blanco de la Defensa de Alemania y el papel de Merkel en la Europa 'posbexit'*. Documento de Opinión del IEEE. [online] Madrid. Available at: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEE009-2017\\_Libro\\_BlancoAlemania\\_De\\_Carlos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE009-2017_Libro_BlancoAlemania_De_Carlos.pdf)>.

Castanheira Macedo, H., 2016. *Entrevista ao Subdirector Geral de Recursos da Defesa Nacional*. Lisboa.

Cerami, J.R., Dorff, R.H., Cook, M.L., Jablonsky, D., Roskin, M.G., Nation, R.C., Marcella, G., Snider, D.M., Nagl, J.A., Troxell, J.F., Lykke, A.F., and Chilcoat, R.A., 2001. *Guide to Strategy*. U.S. ARMY WAR COLLEGE.

Chislett, W., 2004. España y Portugal : de vecinos distantes a socios incómodos (DT 46/2004). *Real Instituto Elcano*, DT 46/2004, p.22.

Cîrlig, C.-C., 2015. *European defence cooperation. State of play and thoughts on an EU army*. [online] Brussels. Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS\\_BRI\(2015\)551346\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS_BRI(2015)551346_EN.pdf)>.

Comissão Europeia, 2016a. *European Defence Action Plan. COM(2016) 950 final*. Available at: <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com\\_2016\\_950\\_f1\\_communication\\_from\\_commission\\_to\\_inst\\_en\\_v5\\_p1\\_869631.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf)> [Accessed 15 May 2017].

Comissão Europeia, 2016b. *European Defence Action Plan. Factsheet*. [online] Bruselas. Available at: <[http://europa.eu/rapid/attachment/IP-16-4088/en/20161130\\_Factsheet\\_EDAP.pdf](http://europa.eu/rapid/attachment/IP-16-4088/en/20161130_Factsheet_EDAP.pdf)>.

Comissão Europeia, 2016c. *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Organization*. [online] Comissão Europeia. Available at: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2459\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm)> [Accessed 3 May



2017].

Comissão Europeia, 2017. *Livro Branco sobre o futuro da Europa. Reflexões e cenários para a UE27 em 2025*. Comissão Europeia. Available at: <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livro\\_branco\\_sobre\\_o\\_futuro\\_da\\_europa\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf)> [Accessed 15 May 2017].

Conselho da UE, 2016. *Implementation Plan on Security and Defence*.

Cortes Generales de España, 2014. *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. Available at: <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248)>.

Cortes Generales de España, 2015. *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. Available at: <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389)>.

Cravinho, J.G., 2010. A campanha portuguesa para o Conselho de Segurança. *Relações Internacionais*, 28, pp.5–37.

defensa.com, and Moncloa, 2015. *XXVIII Cumbre Hispano-Portuguesa*. [online] *defensa.com*. Madrid. Available at: <<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2015/190615hispanolusa.aspx>> [Accessed 14 Dec. 2015].

Dickow, M., Drent, M., Landman, L., Overhaus, M., and Zandee, D., 2013. *Deepening German-Netherlands Defence Cooperation for Europe's Security Needs*. FG.2. [online] Berlin. Available at: <[https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP\\_FG2\\_2012\\_Overhaus\\_Dickow\\_et\\_al.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_FG2_2012_Overhaus_Dickow_et_al.pdf)>.

Drent, M., Hendriks, R., and Zandee, D., 2016. *Defence cooperation models. Lessons learned and usability*. Available at: <[https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report\\_Defence\\_cooperation\\_models.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report_Defence_cooperation_models.pdf)>.

Drent, M., Homan, K., and Zandee, D., 2013. *Bold Steps in Multinational Cooperation*. [online] The Hague, Netherlands. Available at: <<https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Bold Steps in Multinational Cooperation.pdf>> [Accessed 28 Feb. 2017].

Drent, M., Zandee, D., and Casteleijn, L., 2014. *Defence Cooperation in Clusters Identifying the Next Steps*. [online] The Hague, Netherlands. Available at: <[https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence Cooperation in Clusters\\_web.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence Cooperation in Clusters_web.pdf)> [Accessed 28 Mar. 2017].

Drent, M., Zandee, D., and Maas, E., 2015. *Defence matters: more urgent than ever*. [online] The Hague, Netherlands. Available at: <[https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence\\_matters\\_report\\_clingendael\\_apr2015.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence_matters_report_clingendael_apr2015.pdf)> [Accessed 28 Mar. 2017].

Duna, D., and Dăncuță, R.-C., 2014. The Common European Army Project between the National Defence Preferences of the Member States and the Geostrategic Challenges at



the Eastern Borders of the EU. *Eurolimes*, 18, p.55.

Durántez Prados, F.Á., 2015. Paniberismo e Iberoфонía Definición y articulación de un espacio multinacional de países de lenguas ibéricas. *Diplomacia. Siglo XXI.*, [online] (85), p.10. Available at: <<http://isdiber.org/wp-content/uploads/2015/07/Paniberismo-e-Iberoфонía.pdf>>.

EDA, 2013. *European Defence Data 2013*. [online] Available at: <<https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/EDA/year/2012>> [Accessed 13 Apr. 2016].

EEMMPP, 2015. LIX Reuniao dos Estados Maiores Peninsulares (EEMMPP). In: *LIX Reuniao EEMMPP*. Madrid.

Ejercito del Aire, 2016. *Ejercito del Aire*. [online] Available at: <<http://www.ejercitodelaire.mde.es/ea/pag?idDoc=homeORG>> [Accessed 8 May 2016].

EMAD, 2017. *Mando de Operaciones*. [online] Available at: <<http://www.emad.mde.es/MOPS/conoceMops/>> [Accessed 8 May 2017].

EMGFA, 2017. *Estado-Maior-General das Forças Armadas*. [online] Available at: <<http://www.emgfa.pt/pt/organizacao>> [Accessed 8 May 2017].

Enders, T., 2015. Collaboration in defence investment should be the default option. *European Defence Matters*, [online] (7), pp.36–37. Available at: <<https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/european-defence-matters-magazine-issue-7>>.

European Council, 2012. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)*. [online] Brussels. Available at: <[http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf)>.

Ferreira-Pereira, L.C., 2005. A Europa da Defesa O Fim do Limbo. *Nação e Defesa*, [online] 3<sup>a</sup> série(110), pp.87–127. Available at: <[https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1242/1/NeD110\\_LauraCFerreiraPereira.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1242/1/NeD110_LauraCFerreiraPereira.pdf)>.

Fiott, D., 2015. *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. [online] Bruselas. Available at: <<http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/05/ep79.pdf>> [Accessed 28 Apr. 2017].

García, J., 2016. La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, [online] 0(42), pp.217–239. Available at: <<http://revistas.ucm.es/index.php/RUNI/article/view/53794>> [Accessed 15 May 2017].

Giegerich, B., 2012. NATO's Smart Defence: Who's Buying? *Survival: Global Politics and Strategy*, [online] 54(3), pp.69–77. Available at: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2012.690982>>.

Gobierno de España, 2012. *Directiva Defensa Nacional 2012*.

Gobierno de España, 2013. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto*





*compartido*. [online] Madrid. Available at: <[www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)>.

Gobierno de España, 2014. *Estrategia de Acción Exterior*. [online] Madrid: Gobierno de España. Available at: <[www.exteriores.gob.es](http://www.exteriores.gob.es)>.

Gómez Adeva, A., 2017. *Documento Opinión 22/2017. Las Islas Salvajes: la mar como punto de encuentro*. [online] Madrid. Available at: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO22-2017\\_IslasSalvajes\\_GomezAdeva.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO22-2017_IslasSalvajes_GomezAdeva.pdf)> [Accessed 4 Mar. 2017].

Gómez Castro, M.E., 2017. *Entrevista à Directora General de Política de Defensa (DIGENPOL)*. Madrid.

González, M., 2016. Los cuatro grandes de la UE apuestan por una defensa común con ‘autonomía estratégica’. *El País*, [online] (15OCT). Available at: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/14/actualidad/1476449123\\_095969.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/14/actualidad/1476449123_095969.html)>.

Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Governo de Portugal.

IEEE, and Tecnia, 2013. *Documento de Investigación en colaboración con Tecnia. Estudio prospectivo sobre la implementación del concepto ‘pooling and sharing’ en el horizonte de 2020*. [online] Documentos de Investigación del IEEE. Available at: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/DIEEINV-01\\_Estudio\\_Prospectivo\\_TECNALIA\\_IEEE.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/DIEEINV-01_Estudio_Prospectivo_TECNALIA_IEEE.pdf)> [Accessed 12 Feb. 2016].

Jans, K., 2016. *The Netherlands and Germany as European Defense Pioneers*. [online] The world post. Available at: <[http://www.huffingtonpost.com/young-professionals-in-foreign-policy/the-netherlands-and-germany\\_b\\_9283072.html](http://www.huffingtonpost.com/young-professionals-in-foreign-policy/the-netherlands-and-germany_b_9283072.html)> [Accessed 3 May 2016].

Kasdorf, B., 2014. *Military cooperation between the German Army and the Royal Netherlands Army from a German perspective*. [online] Military Spectator. Available at: <<http://www.militairespectator.nl/thema/strategie-operaties-internationale-samenwerking/artikel/military-cooperation-between-german>> [Accessed 3 May 2016].

Kempin, R., and Scheler, R., 2015. L’intégration différenciée peut-elle débloquent la PSDC ? *Politique étrangère*, [online] 80(1), p.244. Available at: <<http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/lintegration-differenciee-debloquer>>.

Lykke, A.F., 1993. Toward an Understanding of Military Strategy. In: U.S.A.W. College, ed., *Military Strategy. Theory and Application*. Carlisle, PA, pp.3–8.

Machado, M., 2012. DEFESA : POOLING & SHARING IBÉRICO. [online] pp.15–17. Available at: <<http://www.operacional.pt/defesa-pooling-sharing-iberico/>>.

MAEC, 2016. *Ficha País. Portugal. República Portuguesa*. [online] Madrid. Available at: <[http://www.exteriores.gob.es/documentos/fichaspais/portugal\\_ficha\\_pais.pdf](http://www.exteriores.gob.es/documentos/fichaspais/portugal_ficha_pais.pdf)>.



Maio, H.T., 2013. *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha: contributos para a definição de uma estratégia*. [online] Instituto Superior de Estudos Militares (IESM). Available at: <[http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9952/1/TII\\_Cor\\_Maio\\_Pooling %26 Sharing entre Portugal e Espanha\\_final.pdf](http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9952/1/TII_Cor_Maio_Pooling%26Sharing%20entre%20Portugal%20e%20Espanha_final.pdf)>.

Major, C., and Mölling, C., 2014. The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, [online] (SWP Comments 2014/C 52), p.4. Available at: <[http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/das\\_rahmennationen\\_konzept.html](http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/das_rahmennationen_konzept.html)>.

Massart, P., 2017. *Make European Defense Cooperation a Reality - Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace*. [online] Carnegie Europe. Available at: <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67817>> [Accessed 15 May 2017].

Ministério da Defesa Nacional de Portugal, 2013. *Defesa 2020*. Available at: <[https://www.defesa.pt/Documents/livro\\_defesa\\_2020.pdf](https://www.defesa.pt/Documents/livro_defesa_2020.pdf)>.

Ministério da Defesa Nacional de Portugal, 2015. *A Defesa de Portugal*. Available at: <<http://www.defesa.pt/ebook/>>.

Ministérios da Defesa da Dinamarca França Portugal e Espanha, 2015. *Position paper for a multilateral cooperation in the Gulf of Guinea*. (22 de Maio).

Molina, I., 2014. España en el Consejo de Seguridad de la ONU 2015-2016: apuntes desde cuatro planos. *Comentario Real Instituto Elcano*., [online] (60). Available at: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/63c1f88045dd76aca8d3aa5de37d5b31/Comentario-Molina-Espana-en-el-Consejo-de-Seguridad-ONU-2015-2016-apuntes-cuatro-planos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=63c1f88045dd76aca8d3aa5de37d5b31>>.

Mölling, C., 2015. *State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry*. [online] Brussels. Available at: <<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>>.

Moncloa, 2015. *XXVIII Cumbre Hispano-Portuguesa*. [online] Madrid. Available at: <<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2015/190615hispanolusa.aspx>>.

Moreira de Sá, T., 2015. *Política Externa Portuguesa*. 1<sup>a</sup> ed. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

NATO, 2016. *Smart Defense*. [online] Smart Defense. Available at: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_84268.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84268.htm)> [Accessed 2 May 2016].

Nissen, C., 2015. *European Defence Cooperation after the Lisbon Treaty. The road is paved for increased momentum*. [online] Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS). Available at: <[http://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer\\_2015/diis\\_report\\_06\\_european\\_defence\\_cooperation\\_after\\_the\\_lisbon\\_treaty\\_web.pdf](http://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer_2015/diis_report_06_european_defence_cooperation_after_the_lisbon_treaty_web.pdf)>.

OTAN, 2010. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the*



*Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. [online] NATO Strategic Concept 2010. Available at: <[http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat\\_Concept\\_web\\_en.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf)> [Accessed 12 Mar. 2016].

OTAN, 2014. Wales Summit Declaration. [online] Cardiff. Available at: <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm)>.

Pannier, A., 2015. Le « minilatéralisme » : une nouvelle forme de coopération de défense. *Politique étrangère*, [online] 80(1), p.244. Available at: <<http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/minilateralisme-une-nouvelle-forme>>.

Pertusot, V., 2015. Défense européenne : enfin du nouveau. *Politique étrangère*, [online] 80(1), p.244. Available at: <<http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/sommaires-de-politique-etrangere/defense-europeenne-revisitee>>.

Pinheiro Torres, N., 2016. *Entrevista ao Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional*. Lisboa.

Pintat, X., 2013. *Smart Defence, Strategic Defence: Pooling and Sharing from the start*. [online] Brussels. Available at: <[www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int)>.

Plaza Bringas, F. de, 2017. *Entrevista ao Subdirector General de Relaciones Internacionales, de la Direccion General de Armamento y Material (DGAM)*. Madrid.

Portugal e Espanha, 1998. *Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha*.

Portugal e Espanha, 2012. *Declaração de Intenções Conjunta para o Reforço da Cooperação no Âmbito da Defesa*. Available at: <[http://www.defesa.pt/Documents/Declaração\\_de\\_Intenções\\_Conjunta.pdf](http://www.defesa.pt/Documents/Declaração_de_Intenções_Conjunta.pdf)>.

Portugal e Espanha, 2015a. *Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo a cooperação no domínio da defesa*.

Portugal e Espanha, 2015b. European Council on Security and Defence - June 2015. Position Paper from Portugal and Spain. (June), pp.1–5.

Rahbek-Clemmensen, J., and Rynning, S., 2015. Le partage des capacités militaires : impasse ou avenir ? *Politique étrangère*, [online] 80(1), p.244. Available at: <<http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/partage-capacites-militaires>>.

Raynova, D., 2017. *An Agenda for Progress on European Defence*. [online] European Leadership Network. Available at: <[http://www.europeanleadershipnetwork.org/an-agenda-for-progress-on-european-defence\\_4515.html](http://www.europeanleadershipnetwork.org/an-agenda-for-progress-on-european-defence_4515.html)> [Accessed 3 May 2017].

Rivero, Á., 2017. *ARI 47/2017. Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones institucionales peninsulares*. [online] Madrid. Available at: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7c34ec37-317f-42b4-bb00->



2afd139d0212/ARI47-2017-Rivero-Portugal-Espana-efectos-crisis-relaciones-institucionales.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7c34ec37-317f-42b4-bb00-2afd139d0212> [Accessed 4 Jun. 2017].

Rodrigues, T.F., and Pérez, R.G., 2013. *Espanha e Portugal na União Europeia: Os Caminhos da Convergência*. [online] Lisboa. Available at: <[http://www.ipri.pt/images/publicacoes/working\\_paper/pdf/WP49\\_TR&RG\\_050213.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/working_paper/pdf/WP49_TR&RG_050213.pdf)> [Accessed 28 Mar. 2017].

Rogers, J., and Gilli, A., 2013. *Enabling the future: European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues*. [online] European Union Institute for Security Studies - Report, Available at: <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_16.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf)>.

Sánchez Bardón, L., 2015. Crónica de la semana. España-Portugal: Más primas y menos hermanas. *Goldenspain.com*. [online] Available at: <[http://www.goldenspain.com/cronica-de-la-semana/669-espana-portugal-mas-primas-y-menos-hermanas?acm=621\\_70](http://www.goldenspain.com/cronica-de-la-semana/669-espana-portugal-mas-primas-y-menos-hermanas?acm=621_70)>.

Sanger, D.E., and Haberman, M., 2016. *Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack - The New York Times*. [online] New York Times. Available at: <[https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?action=Click&contentCollection=BreakingNews&contentID=64068294&pgtype=article&\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?action=Click&contentCollection=BreakingNews&contentID=64068294&pgtype=article&_r=0)> [Accessed 15 May 2017].

Secretariado-Geral do Conselho Europeu, 2013. Conselho Europeu 19/20 de dezembro de 2013. [online] Uniao Europeia. Available at: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/pt/pdf>>.

Secretariado-Geral do Conselho Europeu, 2015. Conselho Europeu de 25/26 de junho de 2015. [online] Brussels: Conselho Europeu. Available at: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/en/pdf>>.

Shanker, T., and Erlanger, S., 2011. Blunt U.S. Warning Reveals Deep Strains in NATO. *New York Times*, [online] (June 10). Available at: <[http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11nato.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11nato.html?_r=0)>.

Siborro Alves, P.A., 2013. *A cooperação bilateral militar entre Portugal e Espanha*. [online] Instituto Superior de Estudos Militares (IESM). Available at: <[http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9971/1/TII\\_Cooperação\\_Bilateral\\_entre\\_Portugal\\_e\\_Espanha\\_Maj\\_Siborro\\_Alves.pdf](http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9971/1/TII_Cooperação_Bilateral_entre_Portugal_e_Espanha_Maj_Siborro_Alves.pdf)>.

Smith, A., 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Digital Ed ed. [online] London: MetaLibri Digital Library. Available at: <[https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA\\_WealthNations\\_p.pdf](https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf)>.

TECG, 2012. [online] Available at: <<http://www.consilium.europa.eu/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/>>.

Tierra, E. de, 2016. *Ejercito de Tierra*. [online] Available at: <<http://www.ejercito.mde.es/unidades/index.html>> [Accessed 15 May 2016].



UE, 2016. *European Defence Agency*. [online] Available at: <<https://www.eda.europa.eu/>> [Accessed 1 Jan. 2016].

União Europeia, 2007. *Tratado de Lisboa que emenda o Tratado da União Europeia e o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia*. *Jornal Oficial* n.º C 306 de 17/12/2007 p. 0001 - 0229;. Available at: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=PT>> [Accessed 21 May 2017].

União Europeia, 2009. *Tratado da União Europeia (TUE)*.

Unión Europea, 2016. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*.

Valasek, T., 2011. *Surviving austerity: The case for a new approach to EU military collaboration*. [online] Londres. Available at: <[https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp\\_981-141.pdf](https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_981-141.pdf)> [Accessed 28 Feb. 2017].

Valdés, F., 2014. *Análisis GESI 21/2014: La Política de Seguridad y Defensa Común y el dilema del prisionero*. [online] Granada. Available at: <<http://www.seguridadinternacional.es/>>.

Vieira, A., 2014. *Portugal e Espanha reforçam cooperação na defesa para combater a falta de recursos*. [online] [www.publico.pt](http://www.publico.pt). Available at: <<http://www.publico.pt/politica/noticia/portugal-e-espanha-reforcam-cooperacao-na-defesa-para-combater-a-falta-de-recursos-1638648>> [Accessed 1 Dec. 2015].

Vieira Borges, J.J., 2010. *A Segurança e Defesa no Contexto Regional Ibérico: os novos instrumentos de articulação de políticas e estratégias*. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*.

Webber, M., and Hyde-Price, Adrian, 2016. *Theorising NATO: New perspectives on the Atlantic alliance*. New York: Routledge.

Weinrod, W.B., 2014. Pooling and Sharing : The Effort to Enhance Allied Defense Capabilities. *National Security Outlook*, [online] (August), p.10. Available at: <[www.aei.org](http://www.aei.org)>.



## **Apêndice A — Conceitos.**

- a) **Nível Regional:** referido às atividades da UE no seu conjunto, constituído pelas atividades multilaterais P&S (UE) e SD (OTAN).
- b) **Nível Sub-regional:** referido às atividades de grupos de EM da UE, quer bilaterais quer minilaterais.
- c) **Cooperação minilateral:** termo que define a cooperação em matéria de defesa que agrupa um número limitado de EM da UE (entre três e cinco países), arredor de objetivos de capacidades precisos. Na atualidade constitui uma das principais formas de cooperação em matéria de defesa na UE.
- d) **Cooperação bilateral:** cooperação estabelecida entre dois Estados.
- e) **Cooperação multilateral:** cooperação estabelecida entre mais de cinco Estados.
- f) *Framework Nation* (Nação-quadro): aglomerados de Estados organizados arredor de uma nação-quadro, fornecedora da estrutura militar principal, à que as outras ligam as suas capacidades
- g) *Pooling & Sharing*: *Pooling* é a decisão de os Estados combinar os esforços para desenvolver uma capacidade da que se beneficiaram conjuntamente. *Sharing* consiste no uso por vários Estados da capacidade desenvolvida por um. Também inclui a execução de tarefas de defesa por um país em benefício de outro.
- h) *Smart Defence*: Iniciativa adotada pela OTAN na cimeira de Chicago (2012), com a finalidade de a Aliança adquirir, obter e manter as suas capacidades coordenadamente. Inclui o P&S.
- i) **Cooperação Reforçada (CR)** (artigo 20 do TUE): permite que um grupo de EM coopere, como último recurso, utilizando o quadro institucional de UE para assuntos que não são da exclusiva competência da União;
- j) **Cooperação Estruturada Permanente (CEP)** (artigo 42.6 e Protocolo 10 do TUE): permite desenvolver uma integração diferenciada em defesa, entre os EM que cumpram os critérios e compromissos de capacidades militares recolhidos no Protocolo 10 do TUE. A CEP está aberta a todos os EM, e consiste na cooperação em cinco áreas: (1) área de orçamentos (objetivos comuns no nível de investimento); (2) área de equipação (identificação de necessidades, P&S e especialização); (3) área operacional (interoperabilidade e disponibilidade de forças); (4) área de capacidades (solução às lacunas de capacidades); e (5) área de indústria (participação em grandes programas).





## Apêndice B — Principais Acordos bilaterais em matéria de defesa desde 1977.

**Tabela 21. – Acordos bilaterais em matéria de defesa desde 1977**

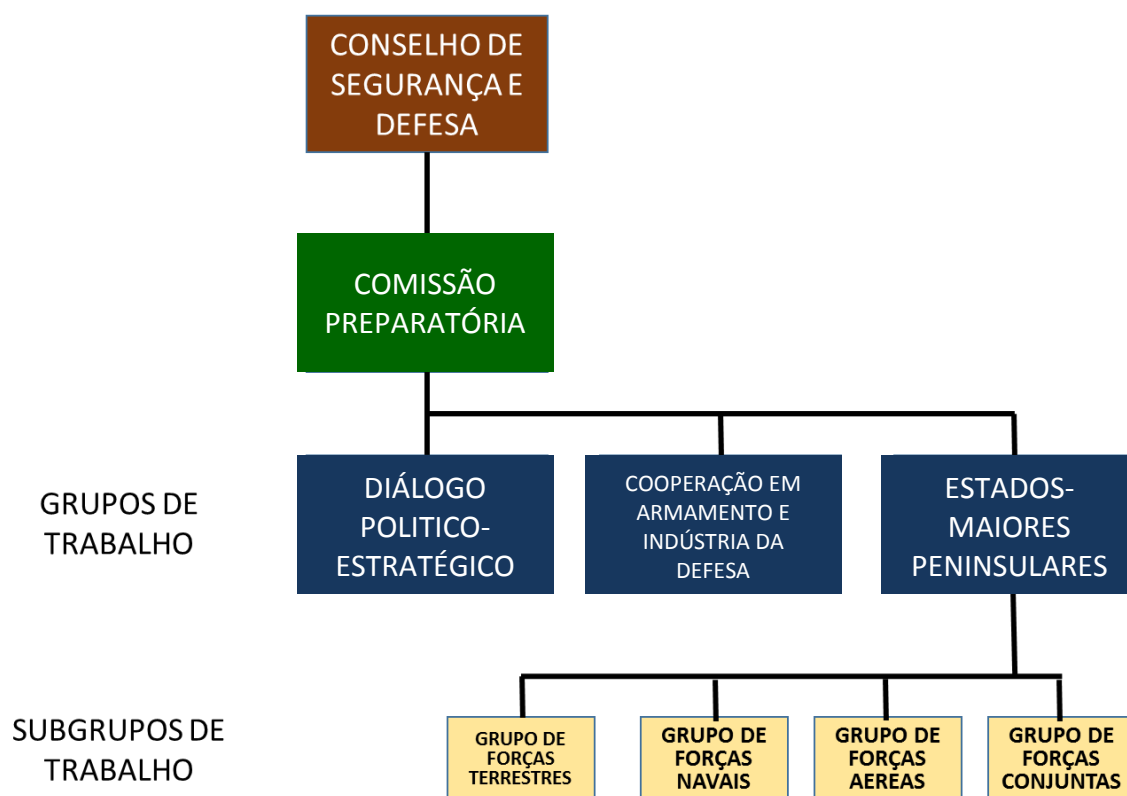
Tratado de Amizade e Cooperação entre Portugal e Espanha” (art. 8º)	22-11-77
Acordo de Cooperação Técnica em Matéria de Cartografia Militar	08-04-83
Acordo sobre intercâmbio de Tripulações das Forças Armadas	14-03-85
Acordo entre Forças Armadas sobre Missões de Cross Borders	14-03-85
Acordo entre Forças Aéreas sobre cooperação Técnico-Logística e facilidades de sobrevoo e aterragem de aviões militares entre as Forças Armadas de Portugal e Espanha	14-03-85
Acordo Base entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha relativo à Cooperação Técnica em Matéria de Cartografia Militar	08-04-93
Acordo Técnico sobre Cooperação e Apoio Mútuo entre os Serviços de Busca e Salvamento do Reino de Espanha e a República Portuguesa	15-12-93
Acordo Técnico de Cooperação e Apoio Mútuo entre os Sistemas de Defesa Aérea do Reino de Espanha e a República Portuguesa	05-05-97
Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha	26-10-98
Memorando de Entendimento entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha relativo à Cooperação no domínio Industrial e do Material e Equipamentos de Defesa	22-12-99
Acordo entre o Ministério da Defesa do Reino de Espanha e o Ministério da Defesa da República de Portugal sobre o Apoio à Formação de Pilotos de Helicópteros do Exército	07-03-02
Memorando de Entendimento entre o Ministério da Defesa da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha relativo ao Pessoal do Exército Espanhol que Presta Serviço no Grupo de Aviação Ligeira (GALE) do Exército Português	03-10-02
Acordo Técnico relativo a Facilidades Mútuas para o Sobrevoo e Aterragem das Aeronaves Militares do Reino de Espanha e da República Portuguesa	21-11-04
Acordo para a Proteção da Matéria Classificada entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha	10-01-08
Declaração de Intenções do Ministro da Defesa Nacional da República Portuguesa e da Ministra da Defesa do Reino de Espanha relativo à Cooperação no domínio do Armamento e Indústrias de Defesa	22-01-09
Declaração de Intenções da Ministra da Defesa do Reino de Espanha e do Ministro da Defesa da República de Portugal sobre o Intercâmbio Académico	22-01-09
Declaração Comum entre o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas de Portugal e o Chefe do Estado-Maior da Defesa de Espanha sobre Cooperação entre as Forças Armadas de Portugal e Espanha	22-01-09
Acordo Técnico entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e da Ministra da Defesa do Reino de Espanha relativo a treino de escape livre (submarinos)	20-01-10
Acordo Técnico entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministro da Defesa do Reino de Espanha sobre Cooperação no âmbito da Segurança Marítima	25-01-10
Declaração de intenções entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministro da Defesa do Reino de Espanha sobre Cooperação	20-11-12
Acordo técnico entre o Ministério da Defesa do Reino de Espanha e o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa relativo ao intercambio de um oficial entre o Estado-Maior da Defesa de Espanha e o Estado-Maior-General das Forças Armadas	12-05-13
Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo a Cooperação no Domínio da Defesa	22-06-15

**Fonte:** Elaboração própria, 2016.





## Apêndice C — CLESD e ESTADOS-MAIORES PENINSULARES (EEMMPP)



**Fonte:** Elaboração própria. Dados fornecidos pela DGPDN



## **Apêndice D — Entrevista realizada ao Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional.**

- Autoridade: DGPDN, Dr. Nuno Pinheiro Torres
- Data da entrevista: 11 de abril de 2016

### **COMENTÁRIO INICIAL**

As relações bilaterais entre Portugal e Espanha em matéria de defesa têm tido um grande desenvolvimento desde 2012, em que a Declaração de Intenções acordada entre as partes em novembro desse ano marca um antes e um depois na cooperação bilateral.

O principal objetivo dessa Declaração de Intenções, iniciativa do DGPDN português, era estabelecer o adequado quadro e nível jurídico para umas relações que já existiam de facto. Isto foi materializado em junho do ano passado com a assinatura do novo “Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo a Cooperação no Domínio da Defesa”.

A pertença de Portugal e Espanha às mesmas organizações multilaterais é um importante fator de união, e não há dúvida da mais-valia que representa para as duas nações o facto de ter uma postura coordenada e unida, que se traduz numa voz mais forte ante a OTAN e a UE.

Na UE há uma clara divisão na perceção das ameaças. As sucessivas ampliações da OTAN e a UE têm trasladado o centro de gravidade europeu ao Leste. Assim, os países do norte e o leste da Europa põem o foco da sua defesa em Rússia e na crise da Ucrânia. Aliás, Portugal e Espanha, com outros parceiros mediterrâneos como a Itália e a França, têm uma orientação predominante à fronteira Sul, que é importante manter e recentrar. Portanto, a coordenação de posturas reforça os interesses comuns: Portugal e Espanha demonstraram estar unidas e disponíveis para confrontar os riscos, mediante a sua contribuição no Leste, o que reforça a nossa visão partilhada no Sul.

### **QUESTÕES:**

- 1. Como definiria as relações atuais em matéria de defesa entre Portugal e Espanha? Que importância atribui às relações com Espanha comparativamente a outras relações bilaterais? (EUA, França, ...)**

As relações são simplesmente extraordinárias. São excelentes no âmbito pessoal, o que facilita muito a cooperação, e estão caracterizadas pela confiança. Existe um canal de comunicação aberto e fluido. Sem dúvida existe uma diferença de dimensões entre os dois países, no tamanho, população, economia ou entidade das Forças Armadas, mas isso não é



absolutamente obstáculo nenhum. Para Portugal as relações em matéria de defesa com Espanha ocupam sem dúvida um lugar privilegiado.

**2. Considera que a cooperação bilateral em defesa é uma necessidade para Espanha e Portugal na conjuntura atual?**

Não é só uma necessidade, é algo natural. Portugal e Espanha partilham uma história e cultura comuns, um mesmo espaço geográfico, enfrentamos os mesmos desafios, riscos e ameaças. Por isso é uma questão de necessidade mútua e ao mesmo tempo é algo natural. Nenhum país tem hoje a capacidade de defrontar sozinho as ameaças globais.

**3. Considera que a aproximação bilateral pode ser positiva para atingir progressivamente a união em defesa da Europa?**

Sem dúvida nenhuma a cooperação no nível sub-regional pode e deve contribuir para isso. Há vários exemplos de países, como a Holanda, que utilizam soluções de geometria variável (com o Reino Unido, a Bélgica ou a Alemanha) para manterem as suas capacidades de defesa. No entanto, é um caso muito diferente do de Portugal, que tem fronteiras terrestres apenas com Espanha e uma Zona Marítima Exclusiva muito extensa, que exige dispor de capacidades específicas. O problema é a dificuldade de avançar na UE para uma defesa comum. Parece quase impossível hoje em dia na Europa dos 28. O primeiro passo é dispor de uma política externa comum, para atingir uma defesa que também o seja. Neste âmbito é do maior interesse a futura Política Global (segurança externa + segurança interna) que está a ser definida pela UE neste momento. O seu resultado vai ser muito significativo para perceber o avanço da segurança e a defesa europeus.

**4. Considera que os novos conceitos estratégicos, e muito especialmente o novo “Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo a Cooperação no Domínio da Defesa” assinado em 2015 abre uma nova via à cooperação?**

Os Conceitos Estratégicos expressam a visão partilhada que têm Portugal e Espanha do seu entorno, e das ameaças que enfrentam. O novo Acordo, mais do que abrir novas vias, tem como objetivo fornecer um formato jurídico adequado para as relações em defesa e pôr no nível adequado o que já existia. Aliás, é uma realidade que as possibilidades de cooperação são muito alargadas e continuam a ser acrescentadas. Portugal e Espanha deram um claro sinal de que podem trabalhar e fazer coisas juntos. Há um compromisso conjunto muito claro perante a OTAN e a UE. São exemplos, nomeadamente: o esforço



desenvolvido nas missões de polícia aérea; a constituição da Força Conjunta de Muito Alta Disponibilidade (VJTF); a projeção no Iraque; o próximo *Battlegroup* da UE...entre outros. É importante sublinhar que as resistências fazem cada vez mais parte do passado. Portugal pode trabalhar perfeitamente e sem complexos com Espanha.

**5. Considera que é possível acrescentar a cooperação? Em que áreas prioritariamente? Qual é o melhor formato ou modelo? (P&S, cooperação reforçada, ...)**

Sempre é possível aumentar a cooperação. Há vários modelos e formas de cooperação, desde as iniciativas regionais da OTAN ou a UE (P&S, *Smart Defense*), às sub-regionais de alguns países do nosso entorno: a cooperação dos países nórdicos é muito interessante. Uma área muito interessante para acrescentar a cooperação é a da ciberdefesa. Trata-se de um espaço sem território, que precisa de grande criatividade e capacidade. Poderia ser um âmbito muito adequado para começar a construção de uma defesa comum europeia, começando por Portugal e Espanha. A conjuntura política atual, à espera da formação de um governo em Espanha, dificulta que sejam feitos novos compromissos. A Cimeira não está confirmada para este ano. Aliás, o CLESD demonstrou ser uma boa ideia, mas precisa de uma modificação no seu formato. A sua mecânica pode ser melhorada, para integrar melhor os contributos e as intervenções das autoridades políticas. Isto precisa ser devidamente explorado.

**6. Que características deveria verificar toda cooperação bilateral entre Portugal e Espanha para ser viável e duradoura?**

Numa palavra: CONFIANÇA.

**7. Quais são os limites para a cooperação bilateral em matéria de defesa entre Portugal e Espanha? (capacidades críticas, áreas de interesse, indústria de defesa...)**

Não podem ser traçados os limites para a cooperação em defesa. É um caminho sem retorno, que variará muito com os tempos. Os limites de ontem não fazem sentido hoje. No relativo às Capacidades Críticas, é um assunto ligado às tarefas irrenunciáveis que deve realizar cada nação por si mesma. Portugal tem responsabilidades essenciais pelos seus espaços de soberania, para além da segurança e a defesa, como a busca e salvamento no mar. Evidentemente, são necessárias umas Capacidades e Meios nacionais, que podem ser definidos como críticos, pois têm de existir e ser mantidos pelo país de forma indelegável.

**Qual acha que deve ser o objetivo final a atingir?**



O objetivo da cooperação, para além dos imediatos na redução de custos e de atingir uma maior eficiência, é a melhor segurança e defesa dos nossos cidadãos, contribuindo assim para a construção da defesa coletiva europeia.



## **Apêndice E — Entrevista realizada ao Subdiretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN).**

- Autoridade: Subdiretor-Geral de Recursos, Major General Henrique Castanheira Macedo
- Data da entrevista: 11 de abril de 2016

### **ENQUADRAMENTO**

- 1) A 14 de março é recebido um ofício<sup>42</sup> do Gabinete do CEMGFA a solicitar uma entrevista, na área do GTAD, ao DGRDN, no âmbito do trabalho final do CEMC 2015/16.
- 2) A preparação do presente apontamento teve contributos da DSAE e foi articulada com a DSRI/DGPDN.

### **QUESTÕES APRESENTADAS PELO OFICIAL-ALUNO:**

1. **Considera que a cooperação bilateral em defesa é uma necessidade para Espanha e Portugal na conjuntura atual?**

Resposta da DGPDN.

2. **Considera que os novos conceitos estratégicos, e especialmente o novo “Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo à Cooperação no Domínio da Defesa” assinado em 2015 abre uma nova via à cooperação?**

Resposta da DGPDN.

3. **Considera que é possível acrescentar a cooperação? Em que áreas prioritariamente dentro do seu âmbito de responsabilidade?**

No **plano bilateral**, face aos atuais acontecimentos e à proximidade geográfica, será necessário priorizar as questões relacionadas com o **combate ao terrorismo**, através da formação/treino conjunto, envolvendo as várias vertentes das FA's e da combinação de vários sistemas de armas; **ciberdefesa**, promovendo a interação entre os vários sistemas de informação; **segurança marítima**, através do estreitamento das relações com a Armada espanhola; **Indústrias de Defesa** algumas empresas da BTID têm participado na HOMSEC e tem surgido o interesse em estabelecer parcerias nas áreas da desmilitarização, aeronáutica e espaço.

---

<sup>42</sup> Ofício n.º 761/GC-G de 14 de março de 2016.



**4. Quais são os limites que considera dentro do seu âmbito de responsabilidade para a cooperação bilateral em matéria de defesa entre Portugal e Espanha? (capacidades críticas, áreas de interesse, indústria de defesa...)**

No **plano bilateral**, Portugal e Espanha têm desenvolvido, em matéria de defesa, a cooperação no domínio do armamento e indústrias de defesa principalmente ao abrigo do Conselho Luso-Espanhol de Segurança e Defesa (CLESD) e particularmente no Grupo de Trabalho de Armamento e Indústrias de Defesa (GTAID).

De acordo com a declaração conjunta do CLESD, de 4 de junho de 2014, no âmbito bilateral foi reconhecido o trabalho realizado a partir da assinatura da Declaração de Intenções Conjunta para o Reforço da Cooperação no âmbito da Defesa, a 20 de novembro de 2012. Acordou-se ainda aprofundar a estreita cooperação em processos de planeamento de Defesa e desenvolvimento de capacidades com vista a explorar oportunidades de desenvolvimento conjunto de capacidades militares de interesse comum, nomeadamente a implementação dos *targets* e iniciativas *Smart Defense* (SD) no âmbito da OTAN e *Pooling and Sharing* (P&S) no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da EU.

Reconheceu-se a importância e a necessidade de desenvolver as capacidades de **Reconhecimento, Vigilância e Informações Conjuntas (ISTAR)**, e de **Ciberdefesa**, e neste âmbito, apoiou-se o desenvolvimento e a participação no projeto impulsionado por Portugal relacionado com a formação e o treino. Neste sentido impulsionou-se o **uso partilhado de Centros de Formação**, para aprofundar a cooperação no âmbito da formação mútua em diferentes sistemas ou subsistemas de armas, potenciando a capacidade disponível em cada um dos países. A acrescentar afirmou-se o compromisso de organizar conjuntamente dois módulos do **Curso de Alto Nível** no quadro do **Colégio Europeu de Segurança e Defesa**.

Ficou decidido ainda o estabelecimento de consultas sobre o **planeamento do emprego de forças** no quadro da participação em operações no exterior, no âmbito da OTAN, EU, ou das Resoluções das Nações Unidas, e trabalhar conjuntamente na **elaboração de planos para o emprego de forças em situações em que sejam de interesse comum**, principalmente em operações *Non combatant Evacuation Operations* e em missões de apoio a situações de catástrofes naturais ou de emergência humanitária.

Ao nível da **cooperação entre as Bases Tecnológicas e Indústrias de Defesa** foi acordado o incentivo e a promoção das mesmas na perspetiva de Pooling & Sharing, designadamente nos domínios aeronáutico, naval, comunicações, tecnologias da





informação e desmilitarização. No seguimento do referido anteriormente decidiu-se estudar a possibilidade de cooperação no domínio dos helicópteros ligeiros e do transporte estratégico, nomeadamente as possibilidades de cooperação no NH90 e no A400M e também no desenvolvimento, exploração operacional e certificação de sistemas aéreos não – tripulados (UAS). Concordou-se, neste âmbito, a participação de pessoal português em cursos de gestão de programas de aquisições de defesa realizados por Espanha.

No que concerne às relações bilaterais, do passado recente, com Espanha, a 2 de outubro de 2014 realizou-se a 4.<sup>a</sup> Reunião do GTAID, em Badajoz na qual foram discutidos os assuntos que envolvem o NH90; UAV's; Veículos blindados; A-400M e Gestão de Programas.

Relativamente ao NH90 efetuou-se um reajuste contratual tendo passado dos 45 helicópteros para os 22. Sobre este assunto foi identificado o problema na negociação com a NH Industries uma vez que a mesma não deu aprovação para uma possível transferência de uma lista de material para Espanha. Como Espanha não é um país NAHEMA é difícil a cedência de direitos. O conselho do DGAIED foi a de Espanha manter a sua posição inicial, tal como a Dinamarca e a Austrália.

O DGAIED afirmou que a experiência portuguesa na NAHEMA representou uma perda económica considerável. Contudo, foram identificadas como ações a tomar, a marcação de um encontro entre as Partes, com vista a partilhar opiniões e experiências sobre o Programa NH 90 assim como a análise, por parte da DGAIED, da lista de equipamento disponível e a possível cedência a Espanha.

No que concerne aos UAV's, Espanha manifestou interesse no desenvolvimento destes sistemas de armas, especialmente os da classe II. A parte espanhola está a desenvolver o *PELICANO*, por meio de um mecanismo inovador de contratos públicos, e o mesmo encontra-se, à data da ata, em fase de testes no Exército e na Marinha. Foi ainda referido que além do *PELICANO* existem outros modelos deste tipo (modelo de compra inovadora) em desenvolvimento na indústria espanhola, como o *ATLANTE* da AIRBUS D&S. Portugal manifestou interesse de Portugal em UWS (Unmanned Water-vehicle System) e em aspetos de aeronavegabilidade, legislação e certificação. No entanto, neste ponto Portugal não possui instrumentos contratuais que possam acompanhar o modelo espanhol.

Já sobre o A-400M, a parte espanhola referiu que, a nível de cooperação, a oferta passa pela formação de pilotos em simulador e/ou pela locação de horas de voo. Contudo



neste ponto Portugal não tem planos para adquirir qualquer avião, estando a proceder-se à renovação da frota C-130. Outro ponto crítico tem a ver com Portugal não fazer parte do European Air Transport Command (EATC), contudo necessita de dispor de um avião de transporte.

Portugal manifestou interesse no programa Multi Role Tanker Transport (MRTT) espanhol. A parte espanhola respondeu que assim que for possível irá abrir uma linha de crédito para aquisição inicial de um avião com abertura para aquisição de mais dois. Foi referido ainda que o MRTT foi já certificado para o F-16.

Por último e relativamente à Lei de Programação Militar (LPM) Portugal esperava aprovar até ao final de 2014 (entretanto já está aprovada) com especial destaque três áreas: viaturas 4x4, arma ligeira e helicópteros ligeiros. Sobre este assunto, Portugal solicitou a Espanha informação acerca destas áreas. Sobre este assunto, a parte espanhola enviou a informação sobre a viatura 4x4 VAMTAC da empresa UROVESA, armamento ligeiro e ao helicóptero EC-135.

A 29 de maio de 2015 decorreu a V Reunião do CLESD, em Mourão. A destacar desta reunião, de entre outros assuntos abordados, a assinatura do Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha relativa à Cooperação no domínio da Defesa e a Base industrial e tecnológica de defesa e a importância de incentivos fiscais para as indústrias de defesa visando a competitividade europeia.

Foi manifestada a necessidade de repensar o CLESD para lhe dar outra relevância (preocupação manifestada pela Parte Portuguesa, DGPDN, sendo que a Parte Espanhola não considerou a questão relevante, dadas as questões mais urgentes da conjuntura económico-social espanhola.

Ambos os países acordaram em estudar um modelo mais viável para o CLESD e eventualmente se aprovar um novo formato em 2016.

Em suma e face à conjuntura atual e às questões recentes do terrorismo com que a Europa se debate, será necessário efetuar um exercício conjunto de reflexão sobre as necessidades reais que cada país tem, através de um levantamento e atualização dos pontos fortes e fracos, dos sistemas de armas dos ramos das FA's, das necessidades de formação/treino conjunto, de focar a Base Tecnológica e Indústria de Defesa na produção partilhada de equipamentos/ armamento que supra as “verdadeiras necessidades” das FA's de ambos os países e que consigam responder à atual situação de ameaça eminente.



**5. No especificamente referido à sua Direção: quais são os interesses de Portugal e os projetos mais importantes que quiseram desenvolver com Espanha?**

**1. EDA:** No âmbito da Agência Europeia de Defesa, Portugal tem interesse de colaborar com a Espanha nos seguintes projetos de edificação de capacidades:

- ✓ Frota Europeia de Transporte Aéreo (EATF)<sup>43</sup>;
- ✓ Laboratório Conjunto Projetável de Exploração e Análise (JDEAL);
- ✓ Programa de Investigação para a Gestão da Sistema Europeia Unificada de Trânsito Aéreo (SESAR);
- ✓ Vigilância Marítima (MARSUR).

**2. NATO:** no âmbito de Projetos de *Smart Defence*:

**Tabela 22. – Participação em projetos da Smart Defence.**

Serial	Title & Cluster	Purpose	Lead Nation	Participants	Sponsor
<b>1.28</b>	Harbour Protection CLUSTER: Protect	To develop a multinational Harbour Protection System.	<b>PRT</b>	NATO Members: GBR, ITA, PRT, TUR, DNK, <b>ESP</b> , DEU, ROU, FRA, BEL, NLD, BGR, NOR, POL Other: ACT, ACO, CSW CoE, MILENG CoE, C2 CoE, NSPA, CMRE and JCGISR PARTNERS: UKR, JOR	CNAD NNAG SUPPORTED BY: UWW CG
<b>1.36</b>	NATO Multinational Cyber Defence Education and Training (MN CD E&T) CLUSTER: Protect	To create a CD E&T Coordination Platform and provide new initiatives to fulfil Nations' and NATO's CD E&T shortfalls.	<b>PRT</b>	ALB, BEL, BGR, CZE, EST, FRA, DEU, GBR, NLD, POL, PRT, ROU, SVN, <b>ESP</b> , TUR Other: CCDCOE, NCIA, NCISS, ACT	C3B
<b>1.37</b>	Multinational Approaches Towards Air-to-Ground Precision Guided Munitions CLUSTER: Engage	To explore options for and encourage establishment of multinational arrangements to increase the effective and efficient provision of Air-to-Ground Precision Guided Munitions.	DNK	CZE, DNK, GRC, NOR, <b>PRT</b> , <b>ESP</b> Other : USA supports the initiative.	To be confirmed
<b>1.6</b>	CIS E-Learning Training Centres Network CLUSTER: Prepare	Create a network linking existing national CIS training centres.	<b>PRT</b>	ALB, GRC, ITA, LVA, NLD, PRT, ROU, GBR, TUR, HRV, POL	C3B
<b>2.6</b>	Maritime Support Tankers CLUSTER: Sustain	To provide single solutions to a persistent operational shortfall of Maritime Fuel Tankers (AOR: Auxiliary Oilier Replenishment) for maritime operations.		FRA, DEU, GBR, GRC, LTU, NLD, <b>ESP</b> , USA, ROU, <b>PRT</b>	LC SUPPORTED BY: M&TG

<sup>43</sup> European Air Transport Fleet; Joint Deployable Exploitation and Analysis Laboratory; Single European Sky Air Traffic Management Research Program; Maritime Surveillance.



Serial	Title & Cluster	Purpose	Lead Nation	Participants	Sponsor
2.18	Predicting Collective Precision Guided Munitions (PGM) Demand on Operations CLUSTER: Sustain	Improve and synchronise munitions Logistics based on OUP LL to prevent mission failure.	USA	NATO Members: DNK, USA, PRT, NLD PARTNERS: AUS	LC SUPPORTED BY: LCEG
2.33	Maritime Situational Awareness – Multinational Maritime Information Services (MNMIS) Forum CLUSTER: C3 (Consult, Command & Control)	To drive NATO nations to develop a collective approach to resource and information sharing in Maritime C2 Information Services / MSA.	ACT	DEU, PRT, NLD, ESP, GRC, NOR, ROU, DNK, FRA, EST, ITA, TUR, LVA, POL, BGR, USA NATO Bodies: CMRE	C3B SUPPORTED BY: CNAD NNAG
3.140	Non-Lethal Capabilities for Harbour and Port Protection CLUSTER: Protect	Develop and demonstrate NATO standards for Non-Lethal Capabilities for Harbour and Port Protection systems, to allow Nations to acquire interoperable elements that can be assembled as required to form a plug-and-play deployable, tailored System of Systems to protect vessels and port infrastructures.		PRT, ITA, POL, BGR Other: CSW COE	CNAD NNAG
1.3	Deployable Contract Specialist Group CLUSTER: Sustain	Creating a cadre group of specialists from nations trained on NATO funding, contracting and accounting.	ESP	FRA, ESP, CAN, GBR, ROU	LC SUPPORTED BY: LCEG
	SOF Aviation			PRT & ESP	CNAD

Fonte: Direção Geral de Recursos (2016)

## 6. Como qualifica o marco atual de cooperação e os resultados atingidos pelo CLESD / reuniões setoriais?

Resposta da DGPDN.

**Apêndice F — Nível regional. Projetos de *Pooling & Sharing* da UE.****Tabela 23. – Participação em projetos de P&S da UE**

<b>P&amp;S PROJECT</b>	<b>Participação PRT / ESP</b>
1. Ambassador: Advanced Model-Based Approach to Scalable Multi-Function Radio Frequency (SMRF) Specification, Analysis, Development and Obsolescence Reduction	<b>ESP</b>
2. ALWS: Airborne platform effects on laser systems and warning sensors	--
3. Air-to-Air Refueling	<b>PRT + ESP</b>
4. Balanced Defense Industry in Europe	<b>PRT + ESP</b>
5. C-27J Pooled Maintenance and Training	--
6. Capability Development Plan	<b>PRT + ESP</b>
7. CODABA: Collaborative Database	<b>PRT + ESP</b>
8. CEDS FSP: Combat Equipment for Dismounted Soldier Feasibility Study Program	<b>PRT + ESP</b>
9. Common Staff Target (CST) for Cyber Ranges	--
10. COBID: Comprehensive Battlefield Identification	--
11. Counter-IED	--
12. Defense Industry Data	<b>PRT + ESP</b>
13. DTEB: Defense Test and Evaluation Base	<b>PRT + ESP</b>
14. Effective Procurement Methods	--
15. ELAV: Electric Armor for Armored Vehicles	--
16. EMWARE: Embarked Middleware	--
17. EU Multimodal Transport Hubs	--
18. EU Satcom Market	--
19. EATF: European Air Transport Fleet	<b>PRT + ESP</b>
20. European Armed Forces GO GREEN	--
21. ECOMOS: European Computer Model For Optronics System Performance Prediction	--
22. European Military Airworthiness	<b>PRT + ESP</b>
23. ENNSA: European Network of National Authorities on Ammunition	<b>ESP</b>
24. ENTER: European Network on Electro Magnetic Effects Test & Evaluation capabilities Rationalization	<b>PRT + ESP</b>
25. LAVOSAR II: European Reference Open Architecture Standard for a modern Integrated Electronic Mission System in Military Land Vehicles	--
26. Future Air Systems	<b>PRT + ESP</b>
27. Future Tactical Unmanned Aircraft System	<b>PRT + ESP</b>
28. Helicopter initiatives	<b>PRT</b>
29. HyMUP: Hybrid Manned/Unmanned Platooning	--
30. ISR: Intelligence Surveillance and Reconnaissance	--
31. JDEAL: Joint Deployable Exploitation and Analysis Laboratory	<b>PRT + ESP</b>
32. Key Industrial Capabilities - Naval Domain	<b>PRT + ESP</b>
33. Key Skills and Competences for Defense	<b>PRT + ESP</b>
34. LAVOSAR I: Land Vehicle with Open System	<b>PRT + ESP</b>
35. LPAD: Long Precision Air Delivery	--
36. MNTCE: Manual Neutralization Techniques Courses and Exercises	--
37. Manufactural GaN-SiC substrates and GaN epitaxial wafers supply chain	--
38. Maritime Mine Counter Measures – New Generation	--
39. MARSUR: Maritime Surveillance	<b>PRT + ESP</b>
40. Medical Support	<b>ESP</b>
41. METALES: Metal materials for Active Electronically Scanned Arrays	<b>ESP</b>
42. Modular Lightweight Minesweeping	--
43. NM-RS: Networked Multi- Robot Systems	<b>ESP</b>
44. Non-lethal capabilities	<b>PRT + ESP</b>



45. HPM: Non-Lethal Micro- Wave State-of-the-Art	
46. NLOAS: Non-Lethal Optical and Acoustic Systems	--
47. PIOVRA: Polyfunctional Intelligent Operational Virtual Reality Agents	--
48. RPAS: Remotely Piloted Aircraft System	--
49. Security of Information	<b>PRT + ESP</b>
50. Security of Supply	<b>PRT + ESP</b>
51. SAM-UGV: Semi- Autonomous Small Ground Vehicle – System Demonstrator	--
52. Sharing of spare parts	<b>PRT + ESP</b>
53. Single European Sky	<b>PRT + ESP</b>
54. Smart Munitions	--
55. Software Defined Radio	<b>PRT + ESP</b>
56. MuRoC: Technologies for multi-robots control in support of the soldier	--
57. Technology Demonstration Study on Sense & Avoid Technologies for LE-UAVS	--
58. Unmanned Ground Tactical Vehicle – UGTV (Phase 1)	<b>PRT</b>
59. Vulnerability reduction technologies for large maritime composite structures (Convince)	--

**Fonte:** (Mölling, 2015). Elaboração própria, 2016



## Apêndice G — Nível regional. Projetos de *Smart Defense* da OTAN.

**Tabela 24. – Principais projetos da Smart Defense.**

<b>NATO Universal Armaments Interface.</b>	<i>This project will enable fighter jets to use munitions from various sources and nations. It will facilitate the flexible use of available munitions across the Alliance and promote multinational cooperation. The air operation over Libya has demonstrated the importance of such a project.</i>
<b>Remotely controlled robots for clearing roadside bombs.</b>	<i>Based on experience gained in Afghanistan, the project will identify the best remotely controlled robots for route clearance operations. This equipment avoids exposing military personnel to explosive devices. The project will promote joint procurement of state-of-the-art equipment and facilitate multinational cooperation on deployment.</i>
<b>Pooling Maritime Patrol Aircraft.</b>	<i>This project will bring different maritime patrol aircraft from various nations into a multinational pool to be available to all participating nations, and, upon request, to other nations as well, thus enabling a more flexible use of available assets.</i>
<b>Multinational Aviation Training Centre.</b>	<i>Building on operational experience gained in Afghanistan, this project will provide top quality training to helicopter pilots and ground crews. The training will focus on the deployment of helicopter detachments in support of NATO operations as well as preparing Aviation Advisory Teams which provide training to Afghan National Security Forces.</i>
<b>Pooling &amp; Sharing Multinational Medical Treatment Facilities.</b>	<i>A project to develop standardized modular medical facilities for effective and efficient multinational deployments in support of operations. This will allow nations to make the best possible use of existing medical assets.</i>
<b>Multinational Logistics Partnership for Fuel Handling.</b>	<i>This project optimizes the provision of fuel to deployed forces through a multinational partnership.</i>
<b>Deployable Contract Specialist Group.</b>	<i>This project will develop the creation of a pool of contract specialists with expertise in NATO procedures to establish and monitor contracts in theatres of operations.</i>
<b>Immersive Training Environments.</b>	<i>This project will enable nations to share the development and use of advanced computer systems that can simulate realistic environments for the training of soldiers, airmen and sailors.</i>
<b>Computer Information Services (CIS) E-Learning Training Centers Network.</b>	<i>This project will assist nations to develop personnel to plan, install and maintain computer networks through national CIS training institutions.</i>
<b>Individual Training and Education Programs.</b>	<i>This project will provide more efficient, effective and affordable training for personnel assigned to NATO peacetime and crisis establishment training institutions. The project will bring together the training requirements of different NATO and national training institutions using online tools.</i>
<b>Multinational Joint Headquarters Ulm.</b>	<i>This project will transform a national joint command in Ulm, Germany, into a deployable multinational joint headquarters. This new permanent headquarters will contribute to Alliance and EU operations. The project supports the current NATO command structure review.</i>
<b>Female Leaders in Security and Defence.</b>	<i>This project will develop human resources by integrating diversity and gender perspectives into strategic planning, capabilities development and force preparedness. The project will promote the role of women as key contributors to innovative approaches to defense and security, in line with United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security.</i>
<b>Joint Logistics Support Group (JLSG HQ).</b>	<i>This project will save manpower and resources with the establishment of a trained multinational joint logistics support group headquarters, providing more efficient logistics at theatre level.</i>





<b>Pooling of Deployable Air Activation Modules (DAAM).</b>	<i>This project will create a deployable airbase by pooling components required for deployable airfields in support of operations (called deployable air activation modules). A multinational pool of deployable air activation modules will be built from capabilities available across various nations.</i>
<b>Theatre Opening Capability.</b>	<i>This project will provide savings in the opening of ports of debarkation in theatres of operation. The project will establish a joint expeditionary capability for cooperation in the establishment, operation and conduct of cargo handling in forward nodes.</i>
<b>Multinational Military Flight Crew Training.</b>	<i>This project will allow the shared use of basic and undergraduate pilot and flight crew training, providing for savings in the costs for maintaining national flight training facilities.</i>
<b>Counter IED – Biometrics.</b>	<i>This project will provide a comprehensive strategy for common standards and multinational training in countering improvised explosive devices (IEDs) making use of forensic analysis based on biometric techniques.</i>
<b>Establishment of a Multinational Geospatial Support Group (GSG).</b>	<i>Through this project, a Multinational Geospatial Support Group (MN GSG) will provide enhanced standardized geospatial information, such as mapping and terrain imaging to NATO operations and planning.</i>
<b>Multinational Cyber Defense Capability Development (MNCD2).</b>	<i>This project will facilitate the development of cyber defense capabilities within NATO nations to prepare for, prevent, detect, respond to and recover from attacks that could affect confidentiality, integrity and availability of information.</i>
<b>Harbor Protection.</b>	<i>This project will provide a deployable multinational harbor protection capability to protect vessels and infrastructure. The capability is based on a modular system that can be tailored to specific operational situations.</i>
<b>Pooling CBRN Capabilities.</b>	<i>This project will pool existing national chemical, biological, radioactive and nuclear (CBRN) protective capabilities to create a multinational CBRN battalion framework and to conduct multinational training and exercises. The project will increase the number of CBRN battalions and improve interoperability through exercises and training.</i>
<b>Development of Personnel Reserve Capabilities.</b>	<i>This project will develop cost-effective personnel reserve capabilities that can be used either domestically or in multi-national operations. This will include multinational training and educational programs with participating nations.</i>
<b>Alliance Defense Analysis and Planning for Transformation (ADAPT).</b>	<i>The ADAPT project will provide contributing nations with access to common analytic expertise in defense planning. It will contribute to more interoperability, a better balance of defense investment decisions and efficiencies through economies of scale.</i>
<b>Defensive Aids Suite (DAS).</b>	<i>The project will enhance interoperability between threat warning/detection and countermeasure systems necessary to protect aircraft against threats they are likely to encounter in a combat environment. Expected benefits will be increased allied interoperability, higher operational flexibility within fleets and cost savings.”</i>
<b>Integrating Explosives Safety and Munitions Risk Management (ESMRM).</b>	<i>The project will reduce munitions-related risks in NATO by developing and implementing standardized processes and doctrine within the NATO structure.</i>
<b>Malware Information Sharing Platform (MISP).</b>	<i>The project will ensure a faster detection of cyber incidents and cyber malware through an information-sharing platform that will be accessible to national Intrusion Detection Systems (IDS)</i>

Fonte: (Mölling, 2015). Elaboração própria, 2016



## Apêndice H — Nível sub-regional. Iniciativas de Cooperação minilateral.

Tabela 25. – Quadros de cooperação minilateral.

QUADRO DE COOPERAÇÃO	OBJETIVOS	SITUAÇÃO EM JANEIRO 2015
<b>Tratado do Elísio (1963)</b> (ALE, FRA)	a) Aproximação político-militar b) Interoperabilidade e treino de forças c) Unidades militares mistas	1. Reforçado em 1988 2. Brigada Franco-alemã 3. projeção em Mali 2015.
<b>Triângulo de Weimar (1992)</b> (ALE, FRA, POL)	a) BATTLEGROUPS b) Desenvolvimento de capacidades c) Capacidade de comando e planeamento cívico-militar permanentemente integrada	1. Sem novas iniciativas desde 2012. 2. Persiste cooperação bilateral em defesa.
<b>Weimar Plus (2012)</b> (ALE, FRA, POL, ESP, ITA)	a) Iniciativa ambiciosa de cooperação europeia em segurança e defesa. b) Fortalecer capacidades de alto valor: <i>air-to-air refuelling</i> , etc.	1. Sem novas iniciativas desde 2012.
<b>Grupo de Visegrad (1999)</b> (CZE, HUN, POL, SLO)	a) Aproximação político-militar b) Interoperabilidade e treino de forças c) Desenvolvimento de capacidades d) Cooperação industrial	1. Logística conjunta, defesa CBRN, treino de pilotos helicóptero, construção de viaturas blindadas, sistemas integrados de comando e controlo. 2. Assinatura de documentos conjuntos em março 2014: aprofundar cooperação a longo prazo. 3. Transformar Visegrad Battlegroup em formação permanente desde 2016 sob comando POL.
<b>NORDEFECO (2009)</b> (DNK, FIN, ISL, NOR, SWE)	a) Interoperabilidade e treino de forças b) Desenvolvimento de capacidades c) Cooperação industrial	1. Criação de Unidade de Transporte Aéreo Tático (NORTAT) 2. Crescimento potencial da dimensão de cooperação industrial. 3. Cooperação acrescentada pela crise de Rússia entre Ucrânia, Finlândia e Suécia com a OTAN/UE diretamente. 4. Acordo entre Estados Nórdicos e Bálticos para acrescentar a cooperação e aprontamento de forças. 5.
<b>BENELUX (2012)</b> (BEL, NDL, LUX)	a) Interoperabilidade e treino de forças b) Desenvolvimento de capacidades c) Integração de capacidades militares.	1. Renovação do acordo em 2012. 2. Cooperação naval. 3. Combinação de funções de polícia aérea BEL/NDL (2013). 4. Treino e formação combinada de pilotos da Força Aérea. 5. Integração de forças de helicópteros e unidades de transporte aéreo. 6. Integração total de Forças Aéreas em 2020.
<b>Cooperação em Defesa Germano-</b>	a) Interoperabilidade e treino de forças terrestres.	1. 27/05/13. Declaração de intenções para cooperação marítima: 28 projetos.



<b>Polaca (2013)</b> (DEU, POL)	b) Cooperação marítima. d) Integração de capacidades militares.	2. 29/10/14. Declaração de intenções para intercambio de oficiais e unidades tipo Batalhão. 3. JAN15. Exercícios e treino NRF.
<b>Cooperação em Defesa germano-holandesa (2012)</b> (DEU, NDL)	a) Interoperabilidade e treino de forças. b) Integração de capacidades militares (2 BRI) c) Cooperação industrial	1. Integração da Brigada Aeromóvel NDL em DEU (2100 militares) 2. Integração da Brigada Mecanizada NDL em DEU Divisão Acourçada. 3. Cooperação GBAD. 4. Troca de conhecimentos em construção de submarinos.
<b>Cooperação em Defesa Franco-Polaca (2013)</b> (FRA, POL)	a) Interoperabilidade e treino de forças.	1. APR13: Reuniões semestrais. 2. Intercâmbio de oficiais, treino e exercícios.
<b>Tratados Lancaster House (2013)</b> (FRA, UK)	a) Projetos de capacidades e industriais b) Interoperabilidade e treino de forças (CJEF) c) Nuclear (infraestruturas de teste)	1. Medidas em 13 áreas concretas. 2. OCT12: Treino da FRA-UK Brigada Expedicionária Conjunta (CJEF) 3. Cancelado projeto porta-aviões. 4. Projeto UAS em standby. 5. JAN14: Cimeira Brize-Norton 6. Projeto de Sistema Aéreo de Combate futuro 7. TA para intercambio e treino pilotos A330 e A400. 8. Projeto de Míssil guiada anti-superfície. 9. Projeto veículo detetor minas submarinas. 10. DEC14: Contrato manutenção A400M 11. Desenvolvimento CJEF, equipo e cooperação.
<b>Framework Nation Concept (Nação-quadro) (2013)</b> (OTAN)	a) <i>Sharing</i> de capacidades b) Criação de unidades multinacionais, para manter capacidades militares.	1. Lançado pela Alemanha na Cimeira de Gales (2014) 2. GRUPO A: Lidera DEU, com 10 aliados cooperando em Logística, CBRN, Apoio de fogo conjunto e HQ projetável. 3. GRUPO B: Lidera UK, com 7 aliados para criar uma força conjunta de projeção rápida (JEF). Uso OTAN/UN. FOC 2018. 4. GRUPO C: Lidera ITA, com 6 aliados para melhorar as capacidades de reconstrução e estabilização, capacitação e C2.

Fonte: (Mölling, 2015). Elaboração própria, 2016



## Apêndice I — Participação de Portugal e Espanha em missões externas.

Tabela 26. – Comparativa participação atual em missões.

	PORTUGAL	ESPAÑA
UN FINUL (LIBANO)	Não	600 pax
UN UNAMA (AFG)	2 pax	Não
UN MINUSMA (MALI)	2 pax	Não
UN MINUSCA (RCA)	153 pax	
UN COLOMBIA	7 pax	14 pax
NATO KFOR (KOSOVO)	4 pax	Não
NATO (MEDITERRÂNEO)	207 pax	900 pax
NATO APOIO TURQUIA	Não	1 Bateria PATRIOT:130 pax
NATO RESOLUTE SUPPORT (AFG)	10 pax	20 pax
NATO ASSURANCE MEASURES (LIT)	139 pax	305 pax
INHERENT RESOLVE (IRAQ)	32 pax	450 pax
POLÍCIA AEREA BALTICO	4 aviões F16	4 aviões EFA
EUNAVFOR-MED	1 avião P3, 29 pax + 2 pax OHQ	1 avião P3, 50 pax + 12 pax OHQ
EUFOR ALTEA (BiH)	Não	4 pax
EU ATALANTA (INDICO)	Não	150
EUTM MALI	10 pax	130 pax
APOIO MALI AFISMA	Não	1 avião C130, 60 pax
EUTM SOMALIA	4 pax	14 pax
EUCAP NESTOR (SOMALIA)	Não	6 pax
EUTM RCA	11 pax	20 pax
APOIO RCA (GABON)	Não	1 avião C295, 50 pax
CTM CABO VERDE	3 pax	1 pax (LO SOCC)
CTM GUINE BISSAU	1 pax	Não
CTM SÃO TOME E PRINCEPE	3 pax	Não
CTM TIMOR LESTE	22 pax	Não
CTM MOÇAMBIQUE	29 pax	Não
CTM ANGOLA	36 pax	Não
FORÇA ANFIBIA HISPANO ITALIANA	Não	Sim
HQ EUROCORPS	Não	200 pax
INICIATIVA ANFIBIA EUROPEIA	Não	Sim
INICIATIVA 5+5	Sim	Sim
COMANDO TRANSPORTE AEREO EU	Não	Sim
EUROMARFOR	Sim	Sim

Fonte: (EMGFA, 2017; EMAD, 2017). Elaboração própria, 2017



## **Apêndice J — Entrevista realizada à *Directora General de Política de Defesa* (DIGENPOL)**

- Autoridade: DIGENPOL, Dra. Maria Elena Gómez Castro
- Data da entrevista: 08 de junho de 2017

### **QUESTÕES:**

#### **SITUAÇÃO ATUAL DA COOPERAÇÃO**

**1. Como é que definiria as relações atuais em matéria de defesa entre Portugal e Espanha? Qual é a importância que têm as relações com Portugal comparativamente a outras relações bilaterais?**

As relações bilaterais com Portugal são excelentes, como fica evidenciado nas sucessivas Declarações de todas as Cimeiras Bilaterais, mas também através dos factos. Espanha e Portugal são países vizinhos e muito próximos culturalmente. Nos últimos 30 anos, o achegamento tem sido cada vez maior e hoje, para a Espanha, Portugal constitui um parceiro prioritário com quem mantém interesses partilhados, nomeadamente a preocupação pelo flanco Sul manifestada na OTAN, a UE e mediante o Diálogo 5+5. Alias, as ameaças que defrontamos são as mesmas, principalmente o terrorismo, a imigração ilegal e o crime organizado.

Portugal e Espanha têm visões conjuntas e coordenadas, de que a Cooperação no Golfo da Guiné constitui um exemplo fundamental. Esta cooperação orienta-se a dar uma resposta às necessidades dos países da região, com uma abordagem sempre baseada no respeito, sem impor uma resposta ou exigir retribuições. Este é o método que têm Espanha e Portugal de aproximarem-se à referida região, gerando confiança e fornecendo o que se necessita, a diferencia de outros atores internacionais envolvidos.

**2. A cooperação bilateral em defesa é necessária para Espanha e Portugal na conjuntura atual (BREXIT, novo governo nos EUA, problemas orçamentais, reduzido avanço do P&S e da *Smart Defence*, necessidade de manter as capacidades militares e defrontar ameaças crescentes nos flancos este e sul)?**

Encontramo-nos atualmente num cenário definido por ameaças relevantes e largas restrições orçamentais. Este facto não afeta apenas a Espanha e Portugal, pois é comum para todos os Estados Membros da União, em maior ou menor medida. A situação atual, perante a iminência do Brexit e a necessidade de acrescentar os orçamentos da defesa para



cumprimentar o compromisso com a OTAN, têm voltado a focar o interesse na Segurança e a Defesa, o que acaba por ser muito positivo.

O avanço mais significativo que se tem produzido é o Plano de Ação da Defesa Europeia (EDAP), apresentado pela Comissão, com várias propostas para impulsionar a investigação e a competitividade das indústrias da defesa. Aliás, percebeu-se a necessidade de dispor de um OHQ da UE, independente de SHAPE, capaz de gerir e coordenar as operações exclusivamente europeias, nomeadamente a EUTM Mali e EUTM RCA.

Todas as circunstâncias suprarreferidas constituem uma oportunidade para a cooperação com Portugal, ao partilhar um espaço comum, a mesma perceção das ameaças comuns e posições convergentes nos foros multinacionais.

### **3. Que características deveria verificar a cooperação bilateral entre Portugal e Espanha para ser viável e duradoira?**

Para atingirmos o sucesso na cooperação, é preciso que exista confiança e também uma visão partilhada, e estruturas e modos de funcionamento análogos. Espanha tem realizado um grande esforço por avançar no âmbito conjunto, que envolve também uma visão conjunta da defesa. Esta é a via que vai continuar a desenvolver-se. Portugal, do seu lado, dispõe também de estruturas conjuntas equivalentes, que estão desenvolvendo-se e mantendo um elevado nível de entendimento com as nossas próprias.

### **4. Que limites considera que deve ter uma cooperação bilateral na defesa entre Portugal e Espanha? (capacidades críticas, áreas de interesse, indústria da defesa, ...)**

Afigura-se imprescindível realizar uma análise aprofundada ao plantearmos uma cooperação bilateral, sem deixar-se levar por iniciativas excessivamente ambiciosas ou difíceis de materializar, o que poderia traduzir-se numa sensação de fracasso muito negativa. Os passos que sejam dados têm que consolidar-se, avançar de mutuo acordo e dentro dos limites do realizável: só temos uma oportunidade para fazermos bem as coisas.

O novo Acordo de Cooperação com o nível de Tratado Internacional que ambos os países têm ratificado abre um amplíssimo elenco de possibilidades de cooperação, que podem ser tão amplas como o determinem as circunstâncias. Em tudo caso, há que avançar sem presa, mas sem pausa.

### **5. Considera adequado o formato atual de cooperação, assim como os resultados atingidos pelo CLESD? Sugeriria alguma melhoria?**

O CLESD constitui o vértice superior numa estrutura completa e transversal de grupos de trabalho, que incluem na sua base a Política de Defesa, os Estados-maiores



Peninsulares e o Grupo de Armamentos e Equipamentos da Defesa, em que são abordados em pormenor os interesses comuns de cooperação entre ambos países.

O nível intermedio encontra-se definido pela Comissão Preparatória (CP), e consiste numa “Reunião a 8”, em que os quatro responsáveis de cada país apresentam e analisam os resultados atingidos em cada Grupo de Trabalho setorial. Isto serve de base para a preparação do nível superior.

O problema fundamental é o escasso tempo disponível para realizar a reunião simultaneamente com a Cimeira, o que acaba por exigir uma coreografia complicada. Aliás, a reunião da CP é muito complexa de programar, pois tem que juntar no mesmo lugar a autoridades com agendas muito demandantes e diversas. Este ano, Portugal organizou a Cimeira Bilateral e o CLESD, aplicando uma formatação restrita para a reunião setorial da Defesa.

O CLESD é um formato que tem funcionado bem e os resultados dos sucessivos CLESD são muito positivos. As declarações consistem numa apresentação dos resultados atingidos e servem para estabelecer o Plano de Trabalho até a próxima reunião. É preciso avaliar como é que se vai continuar a trabalhar neste nível e procurar alguma alternativa que permita facilitar o trabalho da CP, harmonizando a execução do CLESD simultaneamente com a Cimeira.

## **AREAS E FORMAS DE COOPERAÇÃO**

### **6. É possível acrescentar a cooperação entre Espanha e Portugal no domínio da defesa? Em que áreas prioritariamente?**

Sim, certeza que é possível. A primeira prioridade é a luta contra as ameaças partilhadas, como o terrorismo, nas missões que desenvolvemos ambos os países no exterior. Neste sentido, a troca de informações, a coordenação do apoio logístico ou a partilha de capacidades de projeção e sustentação constituem áreas fundamentais.

### **7. Além dos projetos multilaterais de capacidades, nomeadamente o P&S e a SD, existe uma proliferação na Europa de iniciativas bilaterais e minilaterais (grupos de países) em matéria de defesa, com projetos muito interessantes (Conceito Nação-quadro entre Alemanha e Holanda; NORDEFECO, ...). Acha que esta via pode ser também positiva para atingir uma união europeia na defesa? Qual pode ser o melhor modelo? (P&S, Cooperação Estruturada Permanente, ...?)**

As iniciativas de cooperação bilateral e minilateral na Europa são muito positivas e estão permitindo desenvolver muitos projetos entre países afins. O alancço da cooperação





tem muito a ver com as condições financeiras dos sócios, pois acaba por ser o que permite avanço aos projetos.

A CEP pode considerar-se um projeto análogo ao da integração monetária, do género dum “Euro da Defesa” que supõe deixar fora alguns países e avançar com aqueles que o desejam. Foi concebida para atingir capacidades conjuntas e uma autonomia estratégica, participando em missões em Teatros de alta intensidade e volatilidade. Não tem sido desenvolvida por causa das dificuldades de materialização. Neste caso poderia afirmar-se que “o diabo mora nos detalhes”, pois são precisamente os assuntos de execução em pormenor os que dificultam a posta em marcha e requerem atingir acordos em inumeráveis aspetos, como por exemplo: o modo de governa-la (maioria qualificada? Unanimidade, como a PCSD?); a forma em que podem aderir outros países que ficaram fora no início; o modo de desenvolver os módulos industriais de capacidades; ou a possibilidade de que acessem inclusive terceiros países.

**8. Acha que é possível edificar uma CEP na que participem ESP e PRT com outros parceiros europeus? Que outros países poderiam participar? Que implicações teria isto em termos de cooperação na defesa?**

A materialização duma CEP exige uma definição clara do “output” pretendido, uns níveis de governo flexíveis e uma definição prática dos módulos industriais de capacidades. Há muito trabalho ainda por fazer neste sentido, no nível europeu.

Em quanto aos países que poderiam participar duma CEP, há que considerar aos principais contribuintes nas missões da PCSD. Neste sentido, Espanha realiza uma contribuição substancial e essencial às missões da UE, que continuam tendo um problema grave na geração de forças.

## **EVOLUÇÃO E FUTURO**

**9. O novo “Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo à Cooperação no Domínio da Defesa” abre novas vias em distintos âmbitos. O quadro parece suficientemente amplo e flexível. Pode ter a vocação de materializar-se num plano de cooperação inclusivo e multidisciplinar? Pode acabar por ser uma verdadeira estratégia de cooperação bilateral?**

O novo Acordo equivale a dotar finalmente à cooperação bilateral na defesa dum quadro legal no nível adequado à sua realidade. A ratificação espanhola, que teve que ser adiada por causa da existência dum governo interino, foi comunicada na passada Cimaira Bilateral.



Agora o preciso é continuar avançando, sem precipitar-se nem deixar-se levar por um excessivo otimismo que poderia acabar por ser negativo. É preciso consolidar o que tem sido atingido e continuar a edificar sobre essa base de confiança, conhecimento mutuo e interesses partilhados.



**Apêndice K — Entrevista realizada ao *Subdirector General de Relaciones Internacionales de la Direccion General de Armamento y Material (DGAM)***

- Autoridade: General de División Felipe de la Plaza Bringas.
- Data da entrevista: 09 de junho de 2017

**QUESTÕES:**

**SITUAÇÃO ATUAL DA COOPERAÇÃO**

**1. A cooperação bilateral em defesa é necessária para Espanha e Portugal na conjuntura atual (BREXIT, novo governo nos EUA, problemas orçamentais, reduzido avanço do P&S e da *Smart Defence*, necessidade de manter as capacidades militares e defrontar ameaças crescentes nos flancos este e sul)?**

A cooperação na defesa entre Portugal e Espanha é um caminho natural e lógico. Somos países que partilhamos a península ibérica, temos uma mesma origem e uma longa história comum, que acaba por ser convergente. Partilhamos preocupações e ameaças comuns.

Quando pensamos no futuro, a referência a considerar é o Plano de Ação Europeu da Defesa (EDAP), de que os últimos pormenores se conheceram em junho de 2017. A UE, mediante os créditos atribuídos para investigação vai financiar o desenvolvimento de projetos (não do programa completo), com a condição de constituir um aglomerado de pelo menos três países. Além disso, se o projeto fizer parte duma CEP (o que está previsto que comece a ser definido em dezembro de 2017) considerar-se-ia prioritário.

Deste modo, o valor acrescentado da cooperação peninsular na defesa é que a parceria entre Espanha e Portugal constitui já um grupo de dois países, facilitando imensamente encontrar um terceiro para desenvolver o projeto. Se isto fosse aproveitado convenientemente, ambos os países teriam um maior peso na hora de obter financiamento europeu para desenvolver os seus projetos prioritários. A oportunidade que se abre atualmente para a cooperação satisfazendo os requisitos do EDAP é excecional.

**2. Em que momento se encontra a cooperação em matéria de Armamento e Industrias da Defesa entre Espanha e Portugal?**

A recente reorganização que tem efetuado a Direção-geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) em Portugal, ralentou algo a convocatória das reuniões do Grupo de Trabalho de Armamento e Equipamentos da Defesa (GTAED), que manteve a sua última reunião em 2014. As relações são mais que cordiais, e incluso as qualificaria de excelentes.



É preciso retomar o antes possível o diálogo e a troca de informações, como tinha acontecido até agora. Em março de 2017, o *Director General de Armamento y Material (DIGAM)* enviou uma carta ao seu homólogo em Portugal, sugerindo a reativação do GTAED este ano de 2017.

**3. Considera adequado o formato atual de cooperação, assim como os resultados atingidos pelo CLESD e o Grupo de Trabalho de Armamentos e Indústrias da Defesa (AID)? Sugeriria alguma melhoria?**

Sim, a formatação é adequada e funciona. É preciso reativar as reuniões do GTAED, mas além disso é imprescindível retomar o diálogo, de forma aberta e baseado na confiança. O seguinte passo pode ser realizar uma reunião em que participe uma representação das indústrias, as bases industriais da defesa. Poderia ser muito positivo analisar os setores em que podemos complementarmo-nos.

**4. Que limites considera que deve ter uma cooperação bilateral na defesa entre Portugal e Espanha? (capacidades críticas, áreas de interesse, indústria da defesa, ...)**

O passo prévio para traçar qualquer limite consiste em identificar como e em quais setores podemos colaborar. O novo Tratado de Baiona fornece um grande leque de possibilidades, e o fundamental agora é o diálogo e a comunicação. Portugal conta com um vizinho, aliado e amigo que está pronto para isso.

**AREAS DE COOPERAÇÃO**

**5. O novo “Acordo entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativo à Cooperação no Domínio da defesa” abre novas vias em distintos âmbitos, com destaque de:**

- a) Seguimento e estudo de ações conjuntas no domínio da tecnologia e a indústria, investigação e desenvolvimento, material e equipamentos da defesa;
- b) Promoção duma cooperação regional em aspetos relacionados com a indústria da defesa no âmbito dos projetos liderados pela Agência Europeia da Defesa;
- c) Desenvolvimento das Áreas de construção, manutenção e tecnologia naval;

**5.1 Considera estes três âmbitos serem suficientes para abranger todas as iniciativas de cooperação bilaterais em matéria de Armamento e Indústrias da Defesa?**

Na realidade, estas três áreas constituem só um exemplo do nível de cooperação que é possível atingir. Mirando para o futuro, o EDAP, que começa a dar agora seus primeiros passos, abrirá sem dúvida muitos mais âmbitos e projetos.



## **5.2 Quais são os projetos em que Espanha poderia cooperar com Portugal dentro de cada um dos três âmbitos?**

Este é um dos assuntos que deve ser tratado nas próximas reuniões. Os dois países temos capacidades distintivas duma grande qualidade, que poderiam multiplicar-se se atingirmos uma adequada coordenação.

## **5.3 Considera que é possível acrescentar a cooperação? Em que ordem e com que prazos?**

Claro que sim. Encontramo-nos nas portas duma nova etapa, para a União Europeia e particularmente para a área da defesa. Ainda esta quase tudo por fazer, por isso afigurasse tao importante estabelecer os adequados canais de comunicação e coordenação.

## **EVOLUÇÃO E FUTURO**

**6. Uma das principais preocupações perante a cooperação em capacidades militares é o problema da especialização. Aliás, cada nação tem uma responsabilidade para proteger suas indústrias de Armamento e Defesa. Até agora não tem sido possível conciliar suficientemente estes assuntos entre parceiros da UE ou da OTAN. Podem Espanha e Portugal avançar neste âmbito? Podem identificar-se áreas de interesse mutuo e áreas de competência entre suas indústrias da defesa?**

Sem dúvida nenhuma, podemos e devemos avançar neste âmbito. Espanha é uma potencia media, que tem seu lugar dentro do mundo a industria da defesa europeia. Uma das missões da DGAM é a de dar a conhecer e facilitar o contacto com a indústria espanhola do sector. Mais uma vez, o diálogo, a troca de informações e o conhecimento mútuo constituem o caminho essencial para estabelecer os pontos do interesse comum.

**7. Acha que é possível edificar uma CEP na que participem ESP e PRT com outros parceiros europeus? Que outros países poderiam participar? Que implicações teria isto em termos de cooperação na defesa? Que implicaria isto em termos de cooperação de Armamentos e Indústrias da Defesa?**

A CEP vai ser apresentada na UE a partir do mês de dezembro. Seguramente farão parte do projeto os principais países da União na área da defesa. O facto de Portugal e Espanha termos materializado sua cooperação bilateral, traduz-se numa maior potenciação dos interesses e as posições partilhadas de ambos os países. É essencial que possa ser aproveitada a via de financiamento sugerida pelo EDAP, que já foi mencionada.

**8. Por último, parece que se tem avançado bastante na cooperação militar (cursos, intercâmbios, missões), mas pouco na cooperação de armamentos e indústrias da**



**defesa entre Portugal e Espanha. Acha que isto vai mudar? Como é que vislumbra o futuro deste relacionamento mutuamente benéfico?**

Estou convencido que vão a produzir-se grandes mudanças, muito positivas para a defesa europeia. O futuro trará consigo mudanças na forma de proceder e na maneira de manter e desenvolver capacidades. Perante isto, o estabelecimento de cooperações com os países mais próximos, com que existem interesses e necessidades partilhadas, permitirá dar mais peso e relevância aos projetos comuns. A cooperação entre Portugal e Espanha, como já sublinhei no início da entrevista, é uma coisa natural e lógica.